

Messaggio 3990

Concernente la Legge sui sussidi cantonali

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

abbiamo il piacere di sottoporre al vostro esame e approvazione la Legge quadro sui sussidi cantonali.

I. Considerazioni introduttive

Innumerevoli sono le leggi e i decreti legislativi, i regolamenti e le direttive interne che contengono disposizioni sull' erogazione di sussidi cantonali. Queste norme sono state concepite in epoche riflettono le attese e le concezioni del momento. La molteplicità e la multiformità della legislazione vigente non consente più di disporre di un quadro organico e coerente dei principi e dei criteri che presiedono la concessione dei sussidi cantonali. L' esigenza di procedere ad una revisione sistematica in questo settore è stata evidenziata in vari atti parlamentari e al riguardo sono stati redatti alcuni studi.

1. Atti parlamentari

Fra le iniziative e le mozioni parlamentari ricordiamo:

a)L' iniziativa parlamentare presentata in forma generica dall' on. Urbano Bizzozero e confirmatori del 21 giugno 1982 che chiedeva al Consiglio di Stato di elaborare adeguate disposizioni di legge aventi in particolare lo scopo di:

- definire i vari tipi di sussidi ed i loro destinatari;
- uniformare le modalità relative allo stanziamento ed all' erogazione dei sussidi;
- stabilire le condizioni e i termini dell' erogazione dei sussidi;
- prevedere il versamento di interessi di mora a carico dell' ente sussidiante in caso di ritardo nell' erogazione.

b)La mozione 21 febbraio 1983 dell' on. Carlo Sganzi che Consiglio di Stato ad esaminare di presentare un disegno di legge che regolasse i sussidi erogati dallo Stato.

c)L' iniziativa parlamentare presentata nella forma generica degli on. P. Borella e C. Storelli del 12 marzo 1984 che auspicava l' introduzione di una legge quadro sugli aiuti agli investimenti che tenesse conto dei seguenti criteri orientatori:

- definire a quali investimenti lo Stato partecipa al finanziamento (in assenza della partecipazione dello Stato l' opera o l' investimento non potrebbero essere realizzati);
 - stabilire le forme d' aiuto che si ritengono più idonee a seconda dell' opera: sussidio, prestito, fidejussione e altro;
 - verificare il quadro di riferimento con le forme di partecipazione finanziaria complementari nella legislazione della Confederazione (coordinamento);
 - stabilire i limiti di cumulo della altre forme di finanziamento sia del Cantone che di altri Enti;
 - stabilire la gradualità della partecipazione dello Stato secondo l' importanza dell' opera (di carattere regionale, locale o altro) rispettivamente secondo i beneficiari (Enti pubblici o privati);
 - stabilire la partecipazione dello Stato in relazione alla capacità finanziaria del beneficiario ed in particolare, per i Comuni, introdurre il concetto generalizzato di aiuto secondo l' indice di forza finanziaria e non secondo scaglioni o gruppi di forza finanziaria (forti, medi, deboli).
- Esaminare la possibilità di sopprimere i sussidi marginali e quindi inefficaci ed inutili, quando si è al di sotto di una certa soglia percentuale pur tenendo conto del volume dell' investimento;

- eventualmente analizzare la possibilità di graduazione della partecipazione dello Stato ai sussidiamenti finalizzati agli obiettivi di politica regionale rispettivamente di politica dei redditi e sostegno dell' occupazione.

La Commissione della gestione nel suo rapporto 4 aprile 1985 ha aderito ai principi indicati nelle iniziative menzionate.

2. Studi preliminari

Fra gli studi preliminari che hanno esaminato la problematica dei sussidi ricordiamo:

a)Il rapporto elaborato dalla Commissione presieduta dall' on. Flavio Riva per una migliore ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni. In questo rapporto la Commissione ha fatto propri i criteri che dovrebbero disciplinare l' erogazione di sussidi contenuti nelle linee direttive e piano finanziario 1984/87, ovvero:

Criteri generali:

- deve esistere un particolare interesse pubblico del Cantone affinché l' attività venga sussidiata (validità degli obiettivi del sussidio);
- non esistono fonti di finanziamento ed iniziative personali ragionevolmente pretendibili (principio di sussidiarietà);
- senza il sussidio il compito non può essere debitamente svolto;
- il sussidio appare lo rapporto ad altre alternative;
- il sussidio assicura una ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni.

Criteri di economicità:

- il versamento del sussidio deve comportare il minimo dei costi pubblici e di formalità amministrative;
- la forza economica del beneficiario deve venir tenuta in considerazione nella definizione del sussidio;
- possibilmente il sussidio deve venir limitato nel tempo (sussidio di avvio, di adeguamento o di superamento), rispettivamente occorre valutare la possibilità di versare un sussidio globale per unità o progetto;
- deve essere valutata l' opportunità di restituzione del sussidio.

b)Nel 1987 il Gruppo di coordinamento per la pianificazione cantonale elaborava un primo rapporto sulla tematica dei sussidi all' intenzione del Consiglio di Stato. In questo rapporto venivano esaminate le varie forme di aiuti agli investimenti erogati dal Cantone e si proponevano alcuni criteri generali per l' armonizzazione formale e materiale della legislazione sui sussidi. Questo studio è servito quale documentazione di base per l' elaborazione del presente progetto di legge.

3. La legislazione sui sussidi negli altri Cantoni e nella Confederazione

Il problema di un' armonizzazione formale e materiale delle varie disposizioni legislative in materia di sussidi è comune a tutti i Cantoni.

Finora solo i Cantoni di Basilea-città, Berna e Zurigo, come pure la Confederazione, con entrata in vigore al 1.4.1991 si sono dotati di una legge quadro.

In diversi altri Cantoni sono allo studio progetti di legge analoghi.

Il progetto di disegno di legge che qui presentiamo si avvale del materiale legislativo elaborato dalla Confederazione (e in particolare del Messaggio del Consiglio Federale del 15 dicembre 1986 a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità) e dal Canton Zurigo (e in particolare del Messaggio del Consiglio di Stato del Canton Zurigo concernente la legge sui sussidi statali del 29 giugno 1988).

4. Definizione e scopo dei sussidi

Nella legislazione attuale si utilizzano più termini con significati per lo più corrispondenti

(sussidio, contributo, aiuto finanziario, indennità).

Ai fini della presente legge si è ritenuto appropriato definire il concetto nel modo seguente:

"I 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".

Per un commento puntuale si rimanda alle annotazioni sull' art. 3. Gli obiettivi prefissi con il riconoscimento di un sussidio possono essere ricondotti a tre scopi principali: l' incentivo, la perequazione finanziaria e l' indennità.

Nella realtà un singolo sussidio può essere motivato da uno o più scopi contemporaneamente per cui non risulta sempre possibile identificarlo in una di queste categorie:

a) Incentivo

I sussidi hanno lo scopo di promuovere o assicurare determinati compiti assunti da terzi, siano essi enti pubblici o privati, che sono d' interesse per il cantone.

Con il sussidio una determinata attività risulta economicamente più conveniente e viene così incentivata, e resa possibile, la sua realizzazione.

b) Perequazione finanziaria

Accanto al ruolo primario di incentivo i sussidi hanno assunto nel tempo anche una funzione di perequazione finanziaria fra enti pubblici, di redistribuzione della ricchezza fra persone o di riequilibrio di disparità regionali.

c) Indennità

Lo svolgimento di determinati compiti o attività da parte di terzi può essere soggetto al rispetto di precise condizioni. Sebbene l' emanazione di prescrizioni o l' imposizione di condizioni dettate da un interesse pubblico non devono necessariamente venir indennizzate, in taluni casi il legislatore ritiene opportuno e giustificato concedere un sussidio che assume una funzione di indennità.

5. Aspetti quantitativi

Nell' ambito della spesa pubblica cantonale i sussidi rappresentano un componente importante: circa il 30% delle spese correnti e circa il 20% delle spese per investimento. L' importo annuo dei sussidi erogati dal Cantone raggiunge i 655,2 milioni di franchi (Consuntivo 1991).

Nelle tabelle seguenti sono riprodotti alcuni dati statistici ripresi dai Consuntivi.

Tabella 1

Evoluzione contributi cantonali in mio di franchi (nominali):

	1980	1985	1990	1991
Contributi cantonali di gestione corrente	274,7	320,8	495,3	560,0
Contributi cantonali per investimenti	47,4	59,4	97,7	95,2
Totale	<u>322,1</u>	<u>380,2</u>	<u>593,0</u>	<u>655,2</u>

Tabella 2

Ripartizione contributi correnti 1991 in mio di franchi, spese:

Contributi alla Confederazione	51	(9,1%)
Contributi a Cantoni	19	(3,4%)
Contributi a Comuni	51	(9,1%)
Contributi a istituti propri	3	(0,6%)
Contributi a imprese ad economia mista	83	(14,8%)
Contributi a istituzioni private	181	(32,3%)
Contributi a economie private	171	(30,5%)
Contributi a istituzioni estere	1	(0,2%)
Totale spese per contributi cantonali	<u>560</u>	<u>(100%)</u>

Ricavi

Contributi dalla Confederazione	118	(53,2%)
Contributi da Cantoni	1	(0,4%)
Contributi da Comuni e Consorzi	99	(44,6%)
Contributi da istituti propri	1	(0,4%)
Altri contributi	3	(1,4%)
Totale ricavi per contr. cantonali	<u>222</u>	<u>(100%)</u>

Tabella 3

Ripartizione contributi per investimenti 1991 in mio di franchi, uscite:

Contributi alla Confederazione	-	(-)
Contributi a Comuni e Consorzi	51	(54,2%)
Contributi a Imprese ed economia mista	9	(9,6%)
Contributi a istituzioni private	34	(36,2)
Contributi a economia privata	-	(-)
Totale uscite per contr. per invest.	<u>95</u>	<u>(100%)</u>

Entrate

Contributi dalla Confederazione	143	(87%)
Contributi da Consorzi e Comuni	7	(4,3%)
Contributi da istituti propri	13	(8,0%)
Totale entrate per contr. per invest.	<u>163</u>	<u>(100%)</u>

Tabella 4

Evoluzione contributi cantonali a Comuni e Consorzi in mio fr.:

	1980	1985	1990	1991
Contributi gestione corrente	37,6	35,3	46,1	51,2
Contributi per investimenti	27,0	38,3	47,6	51,4
Prestiti e partecipazione	0,5	4,2	10,7	9,5
Totale	<u>65,1</u>	<u>78,3</u>	<u>104,4</u>	<u>112,1</u>

6. Linee direttive del disegno di legge

Lo scopo del progetto di legge è quello di disciplinare i principi e i criteri che regolano la concessione dei sussidi cantonali.

L'armonizzazione formale della legislazione sui sussidi conseguente a questa legge non avrà sull'ammontare e sulla ripartizione degli erogati dallo Stato.

Particolare attenzione è stata dedicata alla problematica più volte denunciata della proliferazione legislativa. Si è cercato innanzitutto di limitare allo stretto indispensabile il numero degli articoli (25 in totale). Si ritiene inoltre che l'aver predisposto in questa legge quadro le normative comuni, applicabili a tutti i sussidi cantonali, possa contribuire a sistematizzare il diritto applicabile in materia, a uniformare e quindi semplificare le procedure e infine a limitare la ripetitività e la dispersione di norme, per altro non sempre coerenti e complete, contenute nelle singole legislazioni speciali.

Il progetto di disegno di legge è suddiviso in tre capitoli:

Capitolo I.: Disposizioni generali (art. da 1 a 4)

In questo capitolo si evidenziano lo scopo e il campo di applicazione della legge nonché le definizioni. Particolare importanza assume la distinzione prevista nell' art. 4 fra i sussidi obbligatori e quelli facoltativi.

Capitolo II.: Principi della legislazione cantonale in materia di sussidi (art. da 5 a 7)

In questo capitolo vengono sanciti i presupposti e i principi generali che tornano applicabili per l'istituzione di sussidi, come pure i contenuti minimi (forma e struttura) che la legislazione in materia di sussidi deve rispettare.

Questi principi non sono direttamente applicabili ai sussidi già previsti. Essi esplicano effetto unicamente quando si traducono concretamente in atti legislativi specifici. I criteri enunciati in questo capitolo hanno lo scopo di agevolare le deliberazioni al momento in cui si intende procedere all'istituzione di nuove forme di sussidiamento oppure alla modifica di quelle attuali.

Capitolo III.: Disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi (art. da 8 a 23)

In questo ultimo capitolo sono elencate quelle normative comuni, che sono applicabili a tutti i sussidi cantonali nella misura in cui le singole leggi che li istituiscono non dispongano diversamente.

7. Relazione con le LD e il PF

Le LD 1988/91 prevedevano la revisione coordinata della legislazione sui sussidi d'investimento. La promulgazione della presente legge è prevista nelle LD/PF 1992-95 (allegato 6, pagina 3).

Questo progetto di legge sui sussidi cantonali estende, rispetto agli obiettivi delle LD 88/91, il campo di applicazione a tutti i sussidi, compresi quelli correnti.

Dal profilo finanziario il progetto di legge non ha conseguenze dirette e immediate.

L'adozione del presente disegno di legge non comporta aumenti del personale.

8. Risultati della procedura di consultazione

Il progetto inviato in consultazione è stato complessivamente giudicato positivo e ha trovato in linea di massima adesione ai contenuti e ai principi enunciati.

Nessuno dei consultati ha rigettato tale progetto; sono comunque state espresse a riguardo alcune importanti critiche puntuali:

- mancanza della specifica menzione delle principali funzioni assegnate ai sussidi, quali l'incentivo, la promozione, la perequazione/redistribuzione, indennità e la delega;
- mancanza di regolamentazione della delimitazione delle competenze tra il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio per decisioni su diverse forme di sussidio;
- necessità di una revisione critica periodica dei sussidi obbligatori con l'ente destinatario;
- necessità di subsidiare attività solo se è accertato che l'opera sussidiata possa svilupparsi autonomamente;
- necessità di alternative alla commisurazione del sussidio alla capacità finanziaria del destinatario;
- necessità di un controllo da parte dell'istanza amministrativa circa la realizzazione dello scopo per cui il sussidio viene accordato;
- necessità di approfondire il problema dei sorpassi di preventivo nell'esecuzione degli investimenti e di riconoscere solo maggiori oneri effettivi.

Il Consiglio di Stato ritiene che sia opportuno considerare con particolare attenzione questi aspetti in occasione dell'adeguamento delle singole leggi speciali che regolano il diritto all'ottenimento di sussidi.

Il presente progetto tiene comunque opportunamente conto di queste obiezioni, anche se, per i motivi già enunciati nel commento generale e in special modo in quello ai singoli articoli, esso ha mantenuto i caratteri presentati all'origine.

9. Modifiche del diritto cantonale

I principi definiti dalla presente legge quadro verranno concretizzati nelle specifiche leggi che attualmente disciplinano i sussidi cantonali in una seconda fase, allorché, d'intesa con i servizi responsabili, si procederà all'allestimento del relativo progetto di modifica.

10. Esame di eurocompatibilità

Il presente progetto è conforme alle norme in materia previste dal trattato istitutivo uno Spazio Economico Europeo.

II. Commento dei singoli articoli

Capitolo I - Disposizioni generali

Art. 1

Scopo

Lo scopo del progetto di legge è quello di disciplinare i principi e i criteri che regolano la concessione dei sussidi cantonali.

Dapprima (capitolo II) vengono sanciti i generali per l' istituzione di sussidi l' elaborazione delle normative cantonali in materia.

Questi principi non sono direttamente applicabili. Essi esplicano il loro effetto unicamente quando si traducono concretamente in atti legislativi specifici.

In seguito (capitolo III) vengono fissate le normative comuni, applicabili a tutti i sussidi cantonali, se le singole leggi che li istituiscono non dispongono diversamente.

Art. 2

Campo di applicazione

Come indicato nel commento all' articolo precedente il capitolo III del progetto di legge contiene le prescrizioni generali in materia di sussidi che sono applicabili nella misura in cui altri testi legislativi non prevedono disposizioni contrarie.

Questa soluzione consente, da un lato, di unificare le disposizioni legali sui sussidi e di colmare le lacune presenti in numerosi testi legislativi e, dall' altro, di permettere soluzioni particolari laddove specifiche contingenze lo richiedano. Segnatamente nel caso in cui si dovessero riscontrare la necessità e la volontà di adeguare le modalità di sussidiamento cantonale alle condizioni poste dal diritto federale per un cofinanziamento della Confederazione, la legislazione cantonale speciale potrà optare per soluzioni particolari conformi a tali esigenze.

Art. 3

Definizione

Sono considerati sussidi le 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 da parte dei destinatari.

Non rientrano pertanto nella definizione di sussidio le prestazioni fornite dallo Stato nell' ambito di un' usuale controprestazione di mercato (canone di locazione, acquisto di beni, retribuzioni di mandati ecc.).

E' pure essenziale il fatto che il destinatario adempia un compito specifico. Sono pertanto escluse, ai sensi della presente legge, le prestazioni a scopo indeterminato o non vincolate a un compito ben definito. Non sono così considerati sussidi ad esempio le partecipazioni dei comuni a determinate imposte cantonali (quote parti comunali sull' imposta di successione, sull' imposta sul maggior valore immobiliare ecc.). Pure escluse sono le prestazioni delle assicurazioni sociali. Infatti, in questi casi l' obbligo di fornire una prestazione non risulta dall' esecuzione di un compito determinato, bensì dalla realizzazione di un rischio sociale assicurato (ad esempio l' età che dà diritto alla rendita, il decesso, l' invalidità, la malattia). Come la legge federale anche la legge cantonale sui sussidi non si applica dunque a prestazioni assicurative sociali.

Infine il sussidio è tale solo quando il destinatario è estraneo all' amministrazione cantonale.

Non sono pertanto considerate le prestazioni che avvengono all' interno dell' amministrazione stessa.

Art. 4

Sussidi obbligatori e sussidi facoltativi

Fondamentalmente, adottando il criterio del riconoscimento di un diritto soggettivo al conseguimento del sussidio, si possono distinguere due categorie principali di sussidi: se la base legale che istituisce riconosce al destinatario un diritto soggettivo all' ottenimento dello stesso, il sussidio viene definito obbligatorio: se la base legale che istituisce il sussidio non riconosce al destinatario tale diritto soggettivo, il sussidio è definito facoltativo.

Aldilà di queste due categorie di sussidi vi sono delle disposizioni di principio o programmatiche che, secondo il diritto finanziario (art. 3 della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato), non costituiscono una base legale sufficientemente specifica e determinata per qualificare come vincolata la spesa che ne deriva. Tali disposizioni, di principio o programmatiche, esulano dal contesto disciplinato dalla presente legge perché inadonee ad istituire dei sussidi.

Nell' ambito dei sussidi obbligatori il riconoscimento del diritto soggettivo al loro conseguimento

ha delle conseguenze di automatismo sulla spesa pubblica. Tale effetto può essere mitigato solo con la possibilità di commisurare l' ammontare del sussidio tramite aliquote flessibili (ad esempio sino a un massimo del ...% della spesa sussidiabile) e/o mediante il rinvio e la subordinazione a crediti globali di finanziamento (crediti quadro o crediti di preventivo). Risulta evidente l' opportunità di ponderare restrittivamente l' istituzione di sussidi obbligatori e quindi, nell' ambito delle possibili scelte, di privilegiare i sussidi facoltativi oppure di assortire i sussidi obbligatori con clausole che permettano di determinare l' evoluzione della spesa di finanziamento.

Nell' ambito dei sussidi facoltativi, l' assenza di diritti soggettivi al conseguimento, permette una finalizzazione dinamica dei sussidi e, attraverso il preventivo, l' adeguabilità all' evoluzione della situazione finanziaria. Ovviamente l' assenza di diritti soggettivi al conseguimento dei sussidi facoltativi non svincola l' istanza competente in materia di sussidi dall' obbligo di rispettare i principi generali del diritto amministrativo quali, segnatamente, l' uguaglianza di trattamento e il divieto di arbitrio.

Per riassumere, allo scopo di indirizzare l' armonizzazione formale delle disposizioni in materia di sussidi, si possono ipotizzare le seguenti formulazioni:

1. Sussidi obbligatori (il destinatario è titolare di un diritto al loro conseguimento)

Variante A: (formula applicabile ai sussidi obbligatori senza limitazioni di merito o finanziarie).
"Lo Stato assegna un sussidio di ..."

Variante B: (formula applicabile ai sussidi obbligatori con limitazione di merito - ad esempio graduazione - e/o finanziarie).

"Lo Stato assegna, nei limiti di credito stanziati, un sussidio massimo pari al ...% della spesa sussidiabile per".

"I limiti di credito sono stabiliti dal Gran Consiglio tramite - alternativamente - credito di impegno / credito quadro / credito di preventivo".

2. Sussidi facoltativi (il destinatario non ha diritto al loro conseguimento)

"Lo Stato può assegnare, nei limiti di credito stanziati, un sussidio massimo pari al ...% della spesa sussidiabile per ...".

"I limiti di credito sono stabiliti dal Gran Consiglio tramite - alternativamente - credito di impegno / credito quadro / credito di preventivo".

3. Norme di principio o programmatiche (ovvero disposizioni che non costituiscono una base legale sufficiente per concedere direttamente i sussidi)

"Lo Stato sostiene (...) promuove (...) ecc."

Capitolo II - Principi della legislazione cantonale in materia di sussidi.

Art. 5

Compiti sussidiabili

Preliminarmente occorre ricordare come gli articoli del capitolo II (art. 5 - 7) esplicano effetto unicamente nella misura in cui sono tradotti concretamente in atti legislativi. Questi principi vincolano l' Autorità esecutiva nella sua attività di preparazione degli atti legislativi. Pur non essendo strettamente vincolanti per il legislativo, che può derogarvi tramite gli atti di sua competenza, questi principi rappresentano un valido contributo per agevolare le decisioni

quando si procede all' istituzione di nuovi sussidi.

Nell' art. 5 sono evidenziati i presupposti all' istituzione di un sussidio: occorre accertare che il compito sussidiabile sia d' interesse pubblico cantonale e che questo compito non possa essere adeguatamente adempiuto senza l' aiuto finanziario del Cantone; in caso contrario non si giustifica il sussidiamento.

Art. 6

Principi legislativi

Nell' art. 6 sono indicati i principi che devono essere considerati nell' elaborazione della legislazione sui sussidi:

lett. a) E' doveroso evidenziare che uno dei principi cardine nella materia e quello della sussidiarietà, che si rivolge in primo luogo alla capacita di auto-finanziamento del destinatario. Ciò non esclude che laddove il sussidio persegue lo scopo di incentivare un determinato compito d' interesse pubblico e il potenziale destinatario non ha un interesse particolare al suo adempimento risulta poco efficace tener conto della capacita economica, cosi come, in altri casi, dove l' accertamento della capacita finanziaria causerebbe dei costi amministrativi sproporzionati.

lett. b)Un ulteriore aspetto del principio della sussidiarietà si traduce nel richiedere al destinatario di usufruire di tutte le altre ragionevoli possibilità di finanziamento quali, segnatamente, i sussidi di terzi, pubblici o privati, e i contributi causali di terzi avvantaggiati dall' adempimento del compito sussidiato.

lett. c)I sussidi globali e forfettari permettono, in determinate circostanze, di contenere i costi e le complicazioni amministrative e di favorire, nel contempo, il senso di responsabilità dell' esecutore dell' opera.

I sussidi forfettari si riferiscono a singole attività o progetti (calcolati per es. in funzione del numero di allievi, di giorni di soggiorno, dei chilometri percorsi, del numero dei posti letto).

I sussidi globali riguardano per contro interi settori di attività.

lett. d)In determinati casi è utile ricorrere a sussidi limitati nel tempo quando ciò corrisponde a esigenze di promozione temporanea (sussidi di avvio, di adeguamento o di superamento) o ad azioni dettate da situazioni congiunturali contingenti (mercato dell' alloggio, mercato del lavoro, ecc.).

La limitazione temporale dei sussidi impone inoltre una verifica periodica della loro attualità, efficacia e priorità.

lett. e)Sull' opportunità e sulle modalità di subordinare determinati sussidi alle esigenze della pianificazione finanziaria rimandiamo al commento dell' art. 4 lett. f)Va definita nella legge la responsabilità dell' istanza amministrativa nel controllo circa la realizzazione dello scopo per cui il sussidio viene accordato.

Art. 7

Base legale

La base legale che istituisce un sussidio deve definire alcuni contenuti minimi quali il compito sussidiabile, le spese computabili, la forma e l' importo del sussidio, il carattere obbligatorio o facoltativo del sussidio come pure l' istanza competente per le decisioni. Questi contenuti fondamentali non possono essere disciplinati dal presente progetto di legge quadro, al quale ci si può per contro riferire per altri aspetti d' ordine formale e procedurale di cui al capitolo III.

Capitolo III - Disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi

Art. 8

Domanda e obblighi d' informazione

La domanda, in forma scritta, per l' ottenimento di un sussidio deve essere presentata di

principio preventivamente. L'obbligo di informazione sussiste anche dopo la concessione del sussidio, vale a dire per le eventuali procedure necessarie al versamento, alla riduzione o al recupero.

Art. 9

Ordine di priorità

Di regola l'ordine di priorità per la concessione di sussidi dev' essere disciplinato dall' atto legislativo che istituisce il sussidio. In caso di lacuna, l' art. 8 legittima ed obbliga l' istanza esecutiva competente a definire degli ordini di priorità nei settori in cui le domande di sussidio presentate o previste superano le risorse finanziarie stanziare. Ciò vale ovviamente solo per i sussidi limitati da un credito globale. Una domanda di sussidio che non può essere soddisfatta entro un congruo termine in base ai crediti stanziati e all' ordine di priorità va respinta. Questa norma permette, nell' ambito delle disponibilità stanziare, di procedere a un apprezzamento sulla base di una pianificazione delle priorità. L' esigenza di stabilire un ordine di priorità può essere superata con una diversa commisurazione dell' ammontare dei singoli sussidi, laddove la legislazione riserva un margine di manovra.

Art. 10

Spese computabili per il calcolo del sussidio

a) In generale:

Ai fini del calcolo del sussidio sono computabili unicamente le spese indispensabili all' adempimento del compito. Non sono riconosciute le spese eccessive, quali ad esempio le spese per il personale, per il personale, per l' acquisizione dei mezzi e delle strutture necessarie sproporzionate alle condizioni usuali di mercato.

Art. 11

b) Spese di investimento e di gestione

L' art. 11 definisce modalità di calcolo differenziate per i sussidi di investimento e per i sussidi di gestione corrente. A titolo generale sono considerate spese di investimento le spese destinate all' acquisizione dei beni con una durata di utilizzazione di più anni e spese di gestione corrente le altre spese.

Per i sussidi d' investimento è sorto sovente il problema legato alle modalità di calcolo dell' importo dovuto, non essendo sempre definito se il sussidio fosse dovuto sulla base del preventivo accettato o delle spese effettivamente sopportate a ultimazione dell' opera. viene qui scelta come regola generale che il sussidio viene stabilito nella forma di un contributo calcolato sulla base del preventivo. Eventuali eccezioni a questo principio devono essere esplicitamente previste nelle singole disposizioni legislative che istituiscono i sussidi. In tal caso l' eventuale adeguamento del sussidio può essere deciso unicamente dall' autorità che l' aveva concesso e soltanto se le spese supplementari sono imputabili a modifiche preventivamente autorizzate del progetto, al rincaro comprovato e ad altri fattori non influenzabili.

Si codifica inoltre che non sono riconosciuti gli interessi sui capitali per le costruzioni. Per attenuare il rigore di questa disposizione si può ricorrere alla norma che prevede la possibilità di concedere dei sostanziosi acconti (art. 14).

Nel computo delle spese di gestione corrente riconosciute ai fini del sussidio si escludono gli oneri finanziari (interessi e ammortamenti) derivanti da investimenti che hanno già beneficiato di un sussidio d' investimento, e ciò per prevenire il doppio sussidiamento delle stesse spese.

Art. 12

Commisurazione del sussidio

Nel secondo capoverso si stabilisce il principio del divieto del cumulo qualora più leggi fossero applicabili alla stessa spesa sussidiabile. In questo caso la spesa globale è ripartita tra i singoli interessi in causa e i sussidi sono concessi in proporzione alle corrispondenti quote. Qualora la ripartizione fosse impossibile o irrazionale il cumulo delle prestazioni sarà evitato applicando il tipo di sussidio più adeguato al caso.

Eccezioni sono possibili se esplicitamente previste nelle singole disposizioni legislative. Talune leggi (per es. la legge sulla compensazione intercomunale o la legge sull' aiuto agli investimenti

nelle regioni di montagna) perseguono volutamente lo scopo di un aiuto supplementare a quanto già previsto dalle singole legislazioni settoriali in materia di sussidi.

Art. 13

Concessione del sussidio

L' articolo prescrive i contenuti che devono figurare nell' atto decisionale che concede il sussidio.

Il capoverso 4 delega all' istanza esecutiva competente la facoltà di stabilire le condizioni necessarie a garantire l' utilizzazione conforme del sussidio tenendo conto delle circostanze concrete.

Art. 14

Versamento del sussidio

L' articolo stabilisce le condizioni per il versamento del sussidio (presentazione delle spese effettive sopportate) e l' autorizzazione al versamento di acconti (che in casi particolari, segnatamente in mancanza di mezzi propri da parte del destinatario, può raggiungere il 90% del sussidio concesso).

Art. 15

Riduzione del sussidio

Quale corollario dell' obbligo di commisurazione del sussidio (art. 10) e delle indicazioni che devono figurare nella decisione di concessione del sussidio (art. 11) si prevede la riduzione del sussidio nei casi in cui le minori spese effettive o le maggiori entrate, determinerebbero un indebito arricchimento per il destinatario. La riduzione viene tuttavia limitata ai casi di modifiche sostanziali (cpv. 2).

Art. 16

Revoca della decisione di concessione del sussidio

Risultano evidenti le ragioni di legalità e di equità che impongono l' annullamento di decisioni di sussidio viziato da errore.

Tuttavia, in circostanze eccezionali, si giustifica di ammettere la prevalenza di principio dell' affidamento o, più in generale, della buona fede del destinatario, qualora siano riunite le condizioni cumulative poste dal secondo capoverso della disposizione.

L' interesse dovuto in caso di colpa del destinatario non esclude eventuali pretese di risarcimento dei danni per atti illeciti.

Art. 17-19

Rifiuto e restituzione del sussidio

Lo strumento più efficace per garantire un' utilizzazione dei sussidi conforme all' interesse pubblico che ne ha determinato la concessione, e la possibilità di revocare e recuperare tempestivamente il finanziamento. Conformemente ai principi generali il destinatario dev' essere, di regola, costituito in mora allo scopo di permettergli di ripristinare una situazione conforme (art. 19 cpv. 1).

Inoltre, nell' ipotesi in cui l' interesse pubblico all' adempimento anche parziale del compito apparisse preminente, l' istanza esecutiva competente potrà procrastinare transitoriamente la costituzione in mora del destinatario e/o riesaminare potestativamente la decisione di concessione del sussidio.

I casi di rigore (art. 19 cpv. 2) ovvero nell' ipotesi in cui la restituzione di sussidi già percepiti pregiudicasse la situazione economica del destinatario in modo sproporzionato alle inadempienze intervenute, con o senza sua colpa, l' istanza esecutiva competente potrà rinunciare parzialmente al recupero degli importi versati. E' tuttavia esclusa la rinuncia totale alla restituzione e, implicitamente, la riduzione degli obblighi di restituzione a livello simbolico.

Art. 20

Prescrizione

Allo scopo di definire e unificare la materia appare opportuno stabilire dei termini di prescrizione dei diritti in materia di sussidi.

Art. 21

Contravvenzioni

A complemento dei reati sanzionati dal diritto penale ordinario, quali segnatamente la truffa (art. 148 CP) e la falsità in documenti (art. 251 CP), e opportuno istituire delle fattispecie penali specifiche e comuni applicabili in materia di sussidi cantonali.

Art. 22

Diritto applicabile

La legislazione in materia di sussidi dev' essere oggetto di riesami periodici volti a verificare l' attualità e l' efficacia degli aiuti riconosciuti dallo Stato. E' quindi necessario stabilire una norma generale destinata a colmare eventuali lacune di diritto transitorio. Considerando che di regola le spese eseguite prima della decisione di concessione del sussidio non vengono riconosciute (art. 10 cpv. 2) l' applicazione del diritto in vigore al momento della decisione non pregiudica la situazione dei destinatari e garantisce una soddisfacente uguaglianza di trattamento.

Art. 23

Istanza esecutiva competente

La disposizione, che fissa la competenza esecutiva generale del Consiglio di Stato, ha lo scopo di colmare eventuali lacune nei singoli atti legislativi che istituiscono i sussidi i quali, ovviamente, possono disporre in altro modo.

Art. 24

Disposizione transitoria

L' entrata in vigore della nuova legge pone il problema della garanzia degli eventuali diritti acquisiti in virtù della legislazione previgente.

La soluzione proposta sostanzialmente non incide sulle decisioni di sussidio già adottate ma si applica alle domande pendenti.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l' espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, D. Marty

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE SUI SUSSIDI CANTONALI

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il Messaggio 15 settembre 1992 n. 3990 del Consiglio di Stato,

D e c r e t a:

CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Scopo

1. La presente legge ha lo scopo di armonizzare i principi e le disposizioni comuni che presiedono la concessione dei sussidi cantonali.

2. Essa definisce:

- a) i principi della legislazione cantonale in materia di sussidi;
- b) le disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi.

Articolo 2

Campo di applicazione

1. La presente legge è applicabile a tutti i sussidi cantonali.
2. Il capitolo III è applicabile salvo contrarie disposizioni legislative cantonali speciali.

Articolo 3

Definizione

1. I 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.
2. Sono 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 fidejussioni o altre forme di garanzia, i servizi e le prestazioni in natura.

Articolo 4

Sussidi obbligatori e sussidi facoltativi

1. I sussidi per i quali la base legale che li istituisce riconosce al destinatario un diritto al loro conseguimento, sono definiti obbligatori.
2. I sussidi per i quali la base legale che li istituisce non riconosce al destinatario un diritto al loro conseguimento, sono definiti facoltativi.

Articolo 5

Compiti sussidiabili

Sono sussidiabili i compiti per i quali è sussidiabili accertato:

- a) un interesse del Cantone al loro adempimento;
- 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.

Articolo 6

Principi legislativi

La legislazione in materia di sussidi deve considerare i seguenti principi:

- a) il sussidio deve essere commisurato alla capacità finanziaria del destinatario; per i comuni e determinante l' indice di capacità finanziaria secondo la legge sulla compensazione intercomunale;
- b) il destinatario deve esaurire tutte le altre possibilità di finanziamento che gli possono essere ragionevolmente chieste;
- c) il sussidio deve essere definito in modo globale o forfettario qualora questo sistema di calcolo consenta di raggiungere lo scopo prefissato e di assicurare un' esecuzione razionale e economica del compito;
- d) per azioni promozionali o dettate da situazioni congiunturali contingenti la durata dell' atto che istituisce il sussidio viene limitata;
- e) di regola i sussidi sono da subordinare alle disponibilità determinate dalla pianificazione finanziaria e dai crediti stanziati;
- f) l' istanza competente per il controllo circa realizzazione dello scopo prefisso l' efficacia dell' intervento.

Articolo 7

Base legale

1. I sussidi sono istituiti da leggi o da decreti legislativi specifici.
2. La base legale definisce in particolare:
 - a) il compito sussidiabile;
 - b) le spese computabili per il calcolo del sussidio e la base del loro accertamento;
 - c) la forma e l' importo del sussidio o l' aliquota e/o l' ammontare massimi del sussidio.
 - d) il carattere obbligatorio o facoltativo del sussidio;
 - e) l' istanza esecutiva competente per le decisioni relative al sussidio.

CAPITOLO III - DISPOSIZIONI COMUNI DELLA LEGISLAZIONE CANTONALE IN MATERIA DI SUSSIDI

Articolo 8

Domanda e obblighi di informazione

1. Il sussidio viene concesso a domanda scritta.
2. Il richiedente deve fornire all' istanza esecutiva competente, o ai servizi da essa delegati, tutte le informazioni necessarie, autorizzandola inoltre ad esaminare gli atti pertinenti e ad accedere ai luoghi.
3. Tali obblighi sussistono anche dopo la concessione del sussidio.

Articolo 9

Ordini di priorità

1. Se le domande di sussidio, presentate o prevedibili, superano il credito di finanziamento stanziato, l' istanza esecutiva competente istituisce un ordine di priorità per la loro valutazione e decisione
2. L' ordine di priorità viene comunicato ai richiedenti.
3. L' ordine di priorità si applica alle domande pendenti e a quelle successive.

Articolo 10

Spese computabili per il calcolo del sussidio

a) In generale:

1. Per il calcolo del sussidio sono computate solo le spese indispensabili all' adempimento economico e razionale del compito.
2. In assenza di preventiva autorizzazione scritta dell' istanza esecutiva competente, non sono computate le spese eseguite o deliberate prima della decisione di concessione del sussidio
3. L' autorizzazione preventiva non conferisce diritto alla concessione del sussidio.

Articolo 11

b) Spese di investimento e di gestione

1. Le spese di investimento computabili sono determinate sulla base del preventivo.
2. Nelle spese di investimento non sono computati gli interessi sui capitali mutuati e i pubblici tributi.
3. Nelle spese di gestione corrente non sono computati gli ammortamenti eccedenti i tassi usuali del ramo, la remunerazione dell' attività del destinatario, dei suoi organi e dei suoi membri e gli oneri finanziari derivanti da investimenti sussidiati.

Articolo 12

Commissurazione del sussidio

1. L' ammontare del sussidio dev' essere commisurato in funzione:
 - a) della possibilità di finanziamento del compito sussidiato tramite l' impegno dei mezzi propri ragionevolmente esigibili dal destinatario, tramite controprestazioni di terzi avvantaggiati dal suo adempimento e tramite sussidi di terzi enti pubblici o privati;
 - b) della ponderazione degli interessi, federale, cantonale e locale, dei terzi avvantaggiati e del destinatario, all' adempimento del compito sussidiato.
2. Se l' adempimento di un compito soddisfa i presupposti per la concessione di più sussidi cantonali, la spesa globale è ripartita tra i singoli interessi in causa e i sussidi sono concessi in proporzione alle corrispondenti quote; se tale ripartizione non è possibile oppure è irrazionale, è concessa la prestazione che corrisponde meglio al compito.

Articolo 13

Concessione del sussidio

1. Il sussidio viene concesso mediante decisione dell' istanza esecutiva competente.
2. La decisione indica la base legale, la natura e l' importo del sussidio, l' oggetto e l' ammontare delle spese computate e delle altre fonti di finanziamento considerate.
3. Se il sussidio è ricorrente la decisione indica inoltre la durata del periodo sussidiato.
4. L' istanza esecutiva competente può stabilire gli oneri e le condizioni necessari a garantire

un' utilizzazione del sussidio conforme allo scopo della sua concessione.

Articolo 14

Versamento del sussidio

1. Il versamento del sussidio è esigibile nel momento in cui i consuntivi di spesa sono approvati dall' istanza esecutiva competente e dell' istanza preposta al collaudo tecnico.
2. L' istanza esecutiva competente può autorizzare il versamento di acconti nei limiti di credito stanziati dal preventivo del Cantone e in funzione dello stadio di adempimento del compito, sino ad un ammontare massimo pari all' 80% dell' importo del sussidio concesso; in casi particolari, segnatamente in mancanza di mezzi propri da parte del destinatario, l' acconto può raggiungere il 90% del sussidio concesso.
3. Il versamento del sussidio può essere sospeso a titolo cautelare nelle procedure successive alla decisione di concessione.

Articolo 15

Riduzione del sussidio

1. Il sussidio viene ridotto nei seguenti casi:
 - a) quando le spese effettive risultano inferiori a quelle considerate nella decisione di concessione del sussidio;
 - b) quando l' ammontare delle altre fonti di finanziamento è superiore a quello considerato nella commisurazione del sussidio.
2. Se i motivi di riduzione di cui al capoverso precedente non influenzano fattori determinanti della decisione iniziale la riduzione non viene
3. Se i versamenti già effettuati superano l' importo del sussidio ridotto l' eccedenza deve essere restituita.

Articolo 16

Revoca della decisione di concessione del sussidio

1. La decisione di concessione del sussidio viene revocata se il sussidio è stato concesso a torto, in violazione di norme giuridiche oppure in virtù di fatti inesatti o incompleti.
2. La revoca può non essere pronunciata se:
 - a) il destinatario ha preso, in base alla decisione, provvedimenti che non potrebbero essere rimossi senza provocare perdite finanziarie difficilmente sopportabili e
 - b) la violazione del diritto non gli era facilmente riconoscibile e
 - c) un eventuale accertamento inesatto o incompleto dei fatti non è dovuto a colpa del destinatario.

Articolo 17

Rifiuto restituzione del sussidio

- a) per inadempienza:
 1. Se il compito sussidiato, gli oneri e le condizioni non sono adempiuti, in misura totale o parziale, l' istanza esecutiva competente rifiuta il versamento del sussidio e esige la restituzione degli importi versati.
 2. Se il destinatario ha agito colpevolmente può essere inoltre esatto un interesse annuo del 6% a contare dal giorno del versamento.

Articolo 18

Per sottrazione o per alienazione

- 1 Se un oggetto sussidiato è sottratto al suo scopo o viene alienato, b) l' istanza esecutiva competente rifiuta il versamento del sussidio e esige la restituzione degli importi versati riducendo la pretesa proporzionalmente periodo di utilizzazione conforme.
2. Se il destinatario ha agito colpevolmente può essere inoltre esatto un interesse annuo del 6% a contare dal giorno del versamento.
3. Se l' acquirente dell' oggetto alienato soddisfa i presupposti per la concessione del sussidio e assume tutti gli obblighi del destinatario, l' istanza esecutiva competente può effettuare, parzialmente o totalmente, il versamento e rinunciare alla restituzione del sussidio.

Articolo 19

Messa in mora e casi di rigore

1. La decisione di rifiuto del versamento e di restituzione del sussidio deve, di regola, essere preceduta dall' assegnazione di un termine perentorio, sino ad un massimo di trenta giorni, per adempiere o ripristinare la destinazione conforme.
2. Nei casi di rigore, l' istanza esecutiva competente può ridurre, in misura parziale, l' obbligo di restituzione.

Articolo 20

Prescrizione

1. Il diritto al versamento o alla restituzione di sussidi si prescrive in cinque anni.
2. Se il diritto risulta da un reato per il quale la legislazione penale prevede un termine di prescrizione più lungo, è applicabile quest' ultimo.
3. La prescrizione inizia a decorrere dalla crescita in giudicato delle decisioni di concessione, di riduzione, di revoca o di restituzione del sussidio.
4. La prescrizione del diritto alla restituzione è interrotta da qualsiasi diffida scritta. Essa è sospesa fintanto che il debitore non può essere escusso in Svizzera.

Articolo 21

Contravvenzioni

1. E' punito con la multa sino a 20' 000 franchi:
 - a) chiunque, allo scopo di ottenere la concessione o il versamento di un sussidio, fornisce indicazioni inesatte o incomplete o omette di fornire informazioni su fatti determinanti ai fini delle decisioni relative al sussidio;
 - b) chiunque, allo scopo di eludere o impedire la riduzione, la revoca o la restituzione di un sussidio, fornisce indicazioni inesatte o incomplete o omette di fornire informazioni su fatti determinanti ai fini delle decisioni relative al sussidio.
2. Se il colpevole ha agito per interesse personale è punito con la multa sino a 50' 000 franchi.
3. La negligenza non è punibile.
4. Il tentativo, l' istigazione e la complicità sono punibili.
5. L' azione penale per le contravvenzioni e la relativa pena si prescrivono in due anni.

Articolo 22

Diritto applicabile

1. Le decisioni relative al sussidio sono fondate sul diritto in vigore al momento della decisione.
2. Per la procedura sono applicabili la legge di procedura per le cause amministrative e la legge per i reati di competenza del Pretore e per le contravvenzioni.

Articolo 23

Istanza esecutiva competente

1. Le decisioni relative al sussidio e in materia di contravvenzioni sono di competenza del Consiglio di Stato.
2. Il Consiglio di Stato può delegare tali decisioni alla Cancelleria dello Stato, ai Dipartimenti e ai servizi ad essi subordinati.

CAPITOLO IV - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 24

Disposizioni transitoria

La presente legge si applica alle domande di sussidio pendenti al momento della sua entrata in vigore .

Articolo 25

Entrata in vigore

1. Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum la presente legge è pubblicata nel

Bollettino Ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2. Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore.