

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	3 dicembre 2015	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 23 aprile 2014 denominata "Prima i nostri!"

Esame di ricevibilità (art. 86 Cost./TI)

INDICE

1. PREMESSA	1
2. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA	2
3. ESAME DELLA COMMISSIONE E AUDIZIONE INIZIATIVISTI	3
4. RICEVIBILITÀ	3
4.1 Principi generali	3
4.2 Parere giuridico del prof. Giovanni Biaggini	4
4.3 Esame ricevibilità dell'iniziativa	4
5. CONCLUSIONE	5

* * * * *

1. PREMESSA

Il 23 aprile 2014 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato l'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Prima i nostri!". Con 10'991 firme raccolte l'iniziativa è stata dichiarata riuscita e trasmessa al Gran Consiglio per le sue incombenze.

In entrata, è bene porre l'accento sul fatto che, a questo stadio, il Parlamento non deve pronunciarsi sul merito dell'iniziativa. La questione che si pone è di natura prettamente giuridica e meglio quella a sapere se l'iniziativa sia o meno ricevibile. Siamo dunque allo stadio dell'esame preliminare di ricevibilità conformemente all'art. 86 Cost./TI.

2. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA

L'iniziativa in oggetto chiede che la Costituzione cantonale sia modificata come segue (modifiche evidenziate in grassetto o in corsivo):

Art. 4 Scopo

¹Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali. **Vigila che i trattati internazionali conclusi dalla Confederazione e le leggi straniere da questi eventualmente richiamate siano applicati senza ledere i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio e nel pieno rispetto del criterio di reciprocità fra Stati.**

Art. 14 Obiettivi sociali

¹Il Cantone provvede affinché:

- a) ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;
- b) **(nuovo) sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri);**
- c) **(nuovo) nessuno Stato estero ostacoli l'accesso di persone fisiche o giuridiche svizzere al suo mercato interno in modo contrario allo spirito dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione;**
- d) ognuno possa trovare un'abitazione adeguata a condizioni economicamente sopportabili;
- e) le donne possano beneficiare della necessaria sicurezza economica prima e dopo il parto;
- f) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti;
- g) le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;
- h) ognuno possa beneficiare di un'istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;
- i) sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;
- j) **(nuovo) nessun cittadino del suo territorio venga licenziato a seguito di una decisione discriminatoria di sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) oppure debba accettare sensibili riduzioni di salario a causa dell'afflusso indiscriminato della manodopera estera (dumping salariale);**
- k) **(nuovo) sia promossa una sana complementarietà professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri;**
- l) ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;
- m) l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future.

²Il Cantone facilita l'informazione e ne assicura il pluralismo e promuove l'espressione artistica e la ricerca scientifica.

Art. 49 Cooperazione transfrontaliera e principio dello standard minima

¹Il Cantone agevola e promuove la cooperazione transfrontaliera.

²**(nuovo) Qualora lo Stato estero limiti con regolamenti interni o sistemi di attuazione disincentivanti l'esecuzione al suo interno dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione, il Cantone applicherà i medesimi standard minima nel rispetto del criterio di reciprocità nell'attuazione.**

Art. 50 Mandato alle autorità e lotta contro il dumping salariale

¹Nelle relazioni con la Confederazione, con gli altri Cantoni e con i Paesi limitrofi, le autorità devono promuovere e tutelare l'identità, l'autonomia, gli obiettivi sociali e l'interesse economico del Cantone.

²**(nuovo) Nelle relazioni con i Paesi limitrofi le autorità modulano il mercato del lavoro in base alle necessità di chi vive sul territorio del Cantone, promuovendo la sana complementarietà professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri, evitando la sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) e la corsa al ribasso dei salari (dumping salariale).**

3. ESAME DELLA COMMISSIONE E AUDIZIONE DEI PROMOTORI

L'iniziativa è stata analizzata a più riprese dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici, senza tuttavia raggiungere un accordo unanime sulla sua ricevibilità contestata da una parte dei commissari. Pertanto, alla luce delle discussioni, la Commissione ha deciso di sottoporre al voto del Gran Consiglio la ricevibilità dell'iniziativa.

Sono stati sentiti i promotori dell'iniziativa e meglio il signor Gabriele Pinoja, primo promotore, e il signor Marco Chiesa, accompagnati dall'avv. Tuto Rossi. Quest'ultimo ha esposto l'iniziativa dal profilo giuridico spiegando la possibile concretizzazione delle norme oggetto della medesima. Gli iniziativaisti hanno illustrato gli scopi dell'iniziativa e in particolare la tutela e la protezione del mercato del lavoro e la reciprocità.

La Commissione ha anche sentito il Consulente giuridico supplente del Gran Consiglio, l'avv. Roberto di Bartolomeo, che ha spiegato le ragioni per le quali, a suo avviso, l'iniziativa non può essere considerata ricevibile. Le argomentazioni sono sostanzialmente quelle presenti nel suo parere giuridico del 12 gennaio 2015; in particolare egli ha considerato che le disposizioni non sarebbero conformi al diritto superiore.

4. RICEVIBILITÀ

4.1 Principi generali

Ai sensi dell'art. 86 Cost./TI, l'esame preliminare di ricevibilità di un'iniziativa popolare spetta al Gran Consiglio.

I criteri elencati alla citata disposizione sono i seguenti:

- la conformità al diritto superiore;
- l'unità della forma;
- l'unità della materia
- l'attuabilità.

4.2 Parere giuridico del Prof. Giovanni Biaggini

Dopo che il consulente giuridico del Gran Consiglio ha espresso un primo parere, il Consiglio di Stato ha conferito mandato al Prof. Dott. Giovanni Biaggini, Professore ordinario di diritto pubblico, amministrativo ed europeo presso la Facoltà di diritto dell'Università di Zurigo. Quest'ultimo conclude per la ricevibilità dell'iniziativa pur mostrandosi critico sulla sua portata pratica. In particolare, egli sostiene che un'interpretazione conforme con il diritto superiore è possibile per ogni singola disposizione legale.

Opinione condivisa anche dal Consiglio di Stato in data 3 novembre 2015, che comunica *«di rimettersi al parere giuridico allestito dal Prof. Dr. Iur. Giovanni Biaggini che malgrado considera, sulla base del principio "in dubio pro populo", formalmente ricevibile l'iniziativa, nel merito esprime seri dubbi sulla possibilità di concretizzare e attuare gli obiettivi da essa posti. Considerato che il parere è sufficientemente esaustivo ed è stato elaborato da uno dei massimi esperti di diritto costituzionale, il Consiglio di Stato non elaborerà pertanto alcun rapporto a norma dell'art. 129 cpv. 4 LEDP»*.

4.3 Esame di ricevibilità dell'iniziativa

Di seguito, nel dettaglio, l'esame dei singoli criteri di ricevibilità di cui all'art. 86 Cost./TI.

Unità di forma e di materia

Dal profilo della ricevibilità risulta pacifico che i criteri di unità della forma e della materia non pongono particolari problemi. L'iniziativa si pone quale obiettivo di fornire delle direttive alle autorità in materia di mercato del lavoro e dell'economia tramite una revisione della Costituzione. Inoltre, i livelli legislativi non vengono confusi¹.

Conformità con il diritto superiore

Questo criterio è quello che dal profilo giuridico appare maggiormente problematico ed è proprio su questo punto che i due pareri giuridici giungono a conclusioni di segno opposto.

Come da costante giurisprudenza del Tribunale federale, un'iniziativa popolare non deve contenere nulla che violi il diritto superiore (cantonale, intercantonale, federale o internazionale)².

Il testo di un'iniziativa dev'essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Per contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è decisiva³. In casi dubbi, l'iniziativa deve essere compresa in un senso che la renda conforme al diritto superiore⁴. Determinante è dunque l'interpretazione che da un lato meglio corrisponde al senso dell'iniziativa e dall'altro è compatibile con il diritto superiore. Se indispensabile ai fini interpretativi, è possibile tener conto anche delle motivazioni dei promotori⁵.

I termini dell'iniziativa devono essere interpretati nel senso più favorevole agli iniziativaisti, onde evitare che un'iniziativa sia dichiarata non valida senza necessità⁶. Questo è anche il senso della massima "in dubio pro populo", secondo cui se un testo non ha

¹ parere prof. Biaggini, pag. 2 della sintesi in italiano.

² DTF 128 I 190 consid. 4, 124 I 107 consid. 5b.

³ DTF 139 I 292.

⁴ DTF 121 I 357 consid. 4b, 119 Ia 154 consid. 2b. 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 in RtiD I-2004 n. 48 consid. 4.5 (Cassa malati cantonale I).

⁵ parere prof. Biaggini, pag. 1 della sintesi in italiano.

⁶ Ibidem.

un'interpretazione univoca deve essere interpretato nel rispetto della volontà popolare. Alla stessa conclusione si giunge anche applicando il principio della proporzionalità⁷.

Il presente rapporto condivide il parere giuridico del prof. Giovanni Biaggini il quale esamina ogni singolo articolo dell'iniziativa concludendo che, per ogni disposizione, è possibile un'interpretazione conforme al diritto superiore. Dal profilo prettamente giuridico, tenuto conto dei metodi interpretativi sopraenunciati e in particolare dell'interpretazione favorevole ai promotori, non vi sono elementi per poter concludere che le norme oggetto dell'iniziativa possano essere interpretate in un senso univoco contrario al diritto superiore. Pertanto, lasciando un margine di manovra nella loro interpretazione e in particolare essendo comunque possibile un'interpretazione conforme al diritto superiore, il requisito imposto dall'art. 86 Cost./TI è adempiuto.

In particolare, per quanto concerne l'art. 4 Cost./TI, trattandosi di una norma che indica una finalità statale, è sottinteso che i mezzi per raggiungere l'obiettivo devono essere quelli di competenza cantonale e nel limite del diritto superiore. Interpretata in questo senso la norma non viola il diritto superiore.

Sull'art. 14 Cost./TI si può tranquillamente giungere alla medesima conclusione, considerando nell'interpretazione da un lato, i limiti posti dal diritto superiore e, dall'altro, il margine di manovra a disposizione del Cantone. Evidentemente la concretizzazione deve rispettare tali presupposti.

L'art. 49 cpv. 2 Cost./TI offre almeno due ipotesi di interpretazione, una delle quali conforme al diritto superiore. Pertanto, in applicazione del principio dell'interpretazione favorevole è necessario tener conto dell'ipotesi conforme.

Da ultimo, l'art. 50 cpv. 2 Cost./TI enumera principi già enunciati in altre norme e può essere considerata una sorta di ricapitolazione. Anche in questo caso un'interpretazione conforme, è possibile così come lo è per le altre norme.

Attuabilità dell'iniziativa

Seppure l'iniziativa possa risultare di difficile attuazione, non è ancora possibile concludere che questa sia inattuabile. Pertanto, non intravedendosi ragioni oggettive per poter giungere a una tale conclusione, anche tale requisito è adempiuto⁸.

5. CONCLUSIONE

Considerato quanto appena esposto nonché il contenuto del parere giuridico del Prof. Giovanni Biaggini, è necessario concludere che vi è la possibilità di interpretare l'iniziativa "Prima i nostri!" conformemente al diritto superiore e pertanto la stessa appare ricevibile.

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita pertanto il Gran Consiglio a dichiarare **ricevibile** l'iniziativa popolare costituzionale "Prima i nostri!".

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Sabrina Aldi, relatrice
Agustoni - Bacchetta-Cattori - Badaracco -
Bignasca B. - Ducry (con riserva) - Merlo -
Ortelli - Pedrazzini - Pinoja - Ramsauer

⁷ Ibidem.

⁸ parere prof. Biaggini, pag. 8 della sintesi in italiano.

INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA presentata il 23 aprile 2014 denominata "Prima i nostri!"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 23 aprile 2014 "Prima i nostri", volta a introdurre le seguenti modifiche alla Costituzione cantonale:

TITOLO I

Natura e scopo del Cantone

Art. 4 Scopo

¹Il Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali. **Vigila che i trattati internazionali conclusi dalla Confederazione e le leggi straniere da questi eventualmente richiamate siano applicati senza ledere i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio e nel pieno rispetto del criterio di reciprocità fra Stati.**

TITOLO III

Diritti e obiettivi sociali

Art. 14 Obiettivi sociali

¹Il Cantone provvede affinché:

- ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e con una retribuzione che gli assicuri un tenore di vita dignitoso, venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;
- (nuovo) sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero (attuazione del principio di preferenza agli Svizzeri);**
- (nuovo) nessuno Stato estero ostacoli l'accesso di persone fisiche o giuridiche svizzere al suo mercato interno in modo contrario allo spirito dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione;**
- ognuno possa trovare un'abitazione adeguata a condizioni economicamente sopportabili;
- le donne possano beneficiare della necessaria sicurezza economica prima e dopo il parto;
- i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti;
- le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;
- ognuno possa beneficiare di un'istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;
- sia promossa l'occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;
- (nuovo) nessun cittadino del suo territorio venga licenziato a seguito di una decisione discriminatoria di sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) oppure debba accettare sensibili riduzioni di salario a causa dell'afflusso indiscriminato della manodopera estera (dumping salariale);**
- (nuovo) sia promossa una sana complementarietà professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri;**
- ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;
- l'ambiente naturale sia protetto dagli effetti nocivi e pregiudizievoli e preservato per le generazioni future.

²Il Cantone facilita l'informazione e ne assicura il pluralismo e promuove l'espressione artistica e la ricerca scientifica.

TITOLO VII

Relazioni con la Confederazione, i Cantoni e i Paesi limitrofi

Art. 49 Cooperazione transfrontaliera e principio dello standard minima

¹Il Cantone agevola e promuove la cooperazione transfrontaliera.

²*(nuovo)* **Qualora lo Stato estero limiti con regolamenti interni o sistemi di attuazione disincentivanti l'esecuzione al suo interno dei trattati internazionali conclusi con la Confederazione, il Cantone applicherà i medesimi standard minima nel rispetto del criterio di reciprocità nell'attuazione.**

Art. 50 Mandato alle autorità e lotta contro il dumping salariale

¹Nelle relazioni con la Confederazione, con gli altri Cantoni e con i Paesi limitrofi, le autorità devono promuovere e tutelare l'identità, l'autonomia, gli obiettivi sociali e l'interesse economico del Cantone.

²*(nuovo)* **Nelle relazioni con i Paesi limitrofi le autorità modulano il mercato del lavoro in base alle necessità di chi vive sul territorio del Cantone, promuovendo la sana complementarità professionale tra lavoratori svizzeri e stranieri, evitando la sostituzione della manodopera indigena con quella straniera (effetto di sostituzione) e la corsa al ribasso dei salari (dumping salariale).**

- richiamati l'articolo 86 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto 3 dicembre 2015 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici;
- dopo discussione;

d e c r e t a :

I.

¹L'iniziativa popolare costituzionale elaborata denominata "Prima i nostri!", tendente a modificare gli articoli 4, 14, 49 e 50 della Costituzione cantonale, è dichiarata ricevibile.

²Essa è demandata alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici per l'esame di merito.

II.

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale: