

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	14 dicembre 2015	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 22 marzo 2012
denominata "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento
della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali
per la popolazione ticinese"**

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

INDICE

1.	INTRODUZIONE	1
2.	UNITÀ DI FORMA	3
3.	UNITÀ DI MATERIA.....	6
4.	CONFORMITÀ CON IL DIRITTO SUPERIORE	10
5.	ATTUABILITÀ.....	10
6.	CONSIDERAZIONI SULLA NORMA TRANSITORIA.....	11
7.	CONSIDERAZIONI AGGIUNTIVE	11
8.	CONCLUSIONI.....	11

* * * * *

1. INTRODUZIONE

L'iniziativa ha raccolto più di 11'000 firme consegnate in cancelleria nel mese di maggio del 2012.

Il testo dell'iniziativa prevede l'introduzione di tre nuovi cpv. all'art. 15 ("Compiti pubblici") della Costituzione cantonale:

Art. 15 Compiti pubblici

Cpv. 3 Cantone e Comuni contribuiscono in base al principio della solidarietà al finanziamento delle strutture scolastiche e al finanziamento delle strutture e prestazioni sociosanitarie nei seguenti ambiti:

- scuola dell'obbligo e servizi extrascolastici per i ragazzi della scuola dell'obbligo;
- servizio medico nelle zone di montagna;

- servizio preospedaliero di soccorso e trasporto sanitario;
- nidi dell'infanzia e centri per attività extrascolastiche;
- strutture sociosanitarie per anziani;
- servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio;
- ospedali e altre strutture sanitarie ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie;
- istituti per invalidi e servizi d'integrazione sociale e professionale per invalidi.

Cpv. 4 La partecipazione dei Comuni è regolata dalla legge sulla base del gettito dell'imposta cantonale nel Comune diviso il moltiplicatore d'imposta.

Cpv. 5 Il Cantone, dopo aver consultato i Comuni e gli enti interessati, riservate le competenze prescritte dalla legislazione federale, adotta le leggi che istituiscono le strutture e i servizi di cui al cpv. 3:

- stabilendo gli standard qualitativi e quantitativi necessari per riconoscere le strutture e i servizi;
- vigilando sulla razionalità economica di strutture e servizi e sul rispetto delle condizioni di lavoro usuali;
- perseguendo un'equilibrata distribuzione delle strutture e dei servizi sul territorio.

Norma transitoria

L'adeguamento delle leggi a seguito della modifica dell'art. 15 cpvv. 3-4-5 della Costituzione dovrà rispettare il principio dell'equilibrio finanziario dello Stato ed entrare in vigore al più tardi al 1.1.2015.

Questo rapporto analizza la ricevibilità dell'iniziativa, senza entrare nel merito della stessa.

La nuova Commissione riunitasi dopo le elezioni cantonali del 2015 ha deciso – a maggioranza – di non considerare il voto commissionale avvenuto nella precedente legislatura, voto che a maggioranza si era espresso per la ricevibilità.

Si è quindi deciso di portare la questione in Gran Consiglio.

Come argomentazioni per la ricevibilità dell'iniziativa seguiremo per lo più le indicazioni e riflessioni contenute nel parere di Michele Albertini, Consulente giuridico del Gran Consiglio, contenute nei suoi documenti del 29 novembre 2012 e del 3 giugno 2014.

Nel valutare la ricevibilità di un'iniziativa popolare ci sono quattro punti che vanno considerati:

- unità di forma;
- unità di materia;
- conformità con il diritto superiore;
- attuabilità.

La giurisprudenza in materia indica che nella valutazione della ricevibilità dell'iniziativa popolare si debba principalmente guardare il testo dell'iniziativa in maniera letterale.

Vige anche la consuetudine di considerare in caso di capoversi dibattuti il motto "In dubbio pro populo".

In tempi recenti il Tribunale federale ha però adottato anche una ulteriore punto nell'analisi della ricevibilità, considerando irricevibili quelle iniziative che illuderebbero nei contenuti i firmatari, ma che poi di fatto avrebbero nell'attuabilità una portata talmente limitate da aver illuso chi ha firmato l'iniziativa.

Di seguito passeremo in rassegna i punti principali pertinenti alla decisione sulla ricevibilità dell'iniziativa costituzionale "Tutti per uno, uno per tutti - Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese".

2. UNITÀ DI FORMA

«Secondo il principio dell'unità della forma un'iniziativa popolare non può tendere simultaneamente all'adozione di norme di rango diverso. Dato che l'ordinamento giuridico implica una gerarchia delle norme e sottopone ogni livello a un controllo democratico distinto, sarebbe abusivo proporre simultaneamente una disposizione costituzionale e la legislazione deputata ad attuarla».¹

L'articolo proposto si inserisce nella vigente costituzione attraverso dei nuovi capoversi dell'art. 15 (Compiti pubblici) della Costituzione cantonale.

Questa iniziativa non pone il problema dell'unità di forma dal punto di vista di più proposte di rango diverso, perché presenta un'unica modifica di tipo costituzionale.

Il fatto che l'articolo 15 in precedenza conteneva principi più generali non è sufficiente per una violazione dell'unità di forma: «nondimeno l'opzione scelta dai promotori non appare incompatibile con la nozione medesima di Costituzione»².

Inoltre a ben vedere anche i contenuti dell'iniziativa potrebbero tranquillamente essere considerati compatibili con il vigente articolo 15, in quanto sono dei principi generali di solidarietà dei compiti dello Stato, esplicitati per alcuni di essi attraverso una modalità di tipo economico.

Il rapporto di maggioranza contesta che sia adempiuto il requisito dell'unità della forma poiché, fino ad oggi, "materie come la scuola, le istituzioni sociosanitarie e la perequazione intercomunale vengono regolamentate unicamente in atti legislativi, e non vengono contemplati nella Costituzione cantonale se non come "principi generali bisognosi di attuazione concreta".

Questo argomento, di natura più estetica che giuridica, non convince.

Nella Costituzione cantonale si trovano alcuni temi trattati in modo generico e altri temi trattati in modo più specifico, si tratta del risultato di scelte compiute dal legislatore costituzionale, ovvero dal Sovrano.

La densità normativa e il grado di elaborazione dell'articolo costituzionale proposto da un'iniziativa non costituiscono un criterio per giudicare della ricevibilità della stessa.

In alcuni casi gli iniziativaisti presentano un testo costituzionali molto preciso per evitare che il Legislatore adotti delle disposizioni legislative non sufficientemente aderenti alle loro idee.

Un esempio recente è l'iniziativa popolare federale "Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)", la quale propone di modificare le disposizione transitorie della Costituzione federale con il seguente nuovo art. 197 n. 9.

¹Ai fini dell'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati si applicano le disposizioni seguenti:

I. Espulsione

1. *Il giudice o il pubblico ministero espelle dal territorio svizzero lo straniero condannato per uno dei seguenti reati, a prescindere dall'entità della pena inflitta:*
 - a. *omicidio intenzionale (art. 111 del Codice penale, CP), assassinio (art. 112 CP), omicidio passionale (art. 113 CP);*

¹ Michele Albertini, "Ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Uno per tutti, tutti per uno", Segreteria del Gran Consiglio, 29 novembre 2012.

² Ibidem.

- b. lesioni personali gravi (art. 122 CP), esposizione a pericolo della vita altrui (art. 129 CP);
 - c. effrazione, mediante realizzazione cumulativa delle fattispecie di reato del furto (art. 139 CP), del danneggiamento (art. 144 CP) e della violazione di domicilio (art. 186 CP);
 - d. furto qualificato (art. 139 n. 2 e 3 CP), rapina (art. 140 CP), truffa per mestiere (art. 146 cpv. 2 CP), estorsione qualificata (art. 156 n. 2, 3 e 4 CP), ricettazione per mestiere (art. 160 n. 2 CP);
 - e. truffa (art. 146 CP) in materia di aiuto sociale e di assicurazioni sociali, nonché abuso di prestazioni sociali (n. V.1);
 - f. tratta di esseri umani (art. 182 CP), sequestro di persona e rapimento qualificati (art. 184 CP), presa d'ostaggio (art. 185 CP);
 - g. coazione sessuale (art. 189 CP), violenza carnale (art. 190 CP), atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere (art. 191 CP), promovimento della prostituzione (art. 195 CP);
 - h. genocidio (art. 264 CP), crimini contro l'umanità (art. 264a CP), crimini di guerra (art. 264b-264j CP);
 - i. infrazione agli articoli 19 capoverso 2 o 20 capoverso 2 della legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti (LStup).
2. Il giudice o il pubblico ministero espelle dal territorio svizzero lo straniero condannato per uno dei seguenti reati se nei dieci anni precedenti questi è già stato condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria:
- a. lesioni personali semplici (art. 123 CP), abbandono (art. 127 CP), rissa (art. 133 CP), aggressione (art. 134 CP);
 - b. violazione di domicilio (art. 186 CP) in combinato disposto con danneggiamento (art. 144 CP) oppure furto (art. 139 n. 1 CP)
 - c. appropriazione indebita qualificata (art. 138 n. 2 CP), abuso per mestiere di un impianto per l'elaborazione di dati (art. 147 cpv. 2 CP), abuso per mestiere di carte- chèques o di credito (art. 148 cpv. 2 CP), usura per mestiere (art. 157 n. 2 CP);
 - d. sequestro di persona e rapimento (art. 183 CP);
 - e. atti sessuali con fanciulli (art. 187 n. 1 CP), atti sessuali con persone dipendenti (art. 188 n. 1 CP), atti sessuali con persone ricoverate, detenute o imputate (art. 192 CP), sfruttamento dello stato di bisogno (art. 193 CP), pornografia (Art. 197 n. 3 CP);
 - f. incendio intenzionale (art. 221 cpv. 1 e 2 CP), esplosione intenzionale (art. 223 n. 1 CP), uso delittuoso di materie esplosive o gas velenosi (art. 224 CP), fabbricazione, occultamento e trasporto di materie esplosive o gas velenosi (art. 226 CP);
 - g. contraffazione di monete (art. 240 cpv. 1 CP), alterazione di monete (art. 241 cpv. 1 CP);
 - h. pubblica istigazione a un crimine o alla violenza (art. 259 CP), partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale (art. 260^{ter} CP), messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi (art. 260^{quater} CP), finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinqües} CP);
 - i. violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari (art. 285 CP), violazione del bando (art. 291 CP);
 - j. denuncia mendace (art. 303 n. 1 CP), riciclaggio di denaro qualificato (art. 305^{bis} n. 2 CP), falsa testimonianza, falsa perizia, falsa traduzione o interpretazione (art. 307 cpv. 1 e 2 CP);
 - k. infrazione intenzionale agli articoli 115 capoversi 1 e 2, 116 capoverso 3 o 118 capoverso 3 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri;
 - l. infrazione agli articoli 19 capoverso 1 o 20 capoverso 1 LStup.

3. *Se nei dieci anni precedenti è stato aperto un procedimento penale che non è ancora chiuso al momento della condanna per uno dei reati di cui al numero 2, l'espulsione è pronunciata appena l'interessato sia condannato con sentenza passata in giudicato a una pena detentiva o pecuniaria.*
4. *Si può rinunciare a pronunciare l'espulsione se il fatto è stato commesso per legittima difesa discolpante (art. 16 CP) o in stato di necessità discolpante (art. 18 CP).*
5. *A prescindere dallo statuto riconosciutogli dal diritto degli stranieri, lo straniero nei cui confronti è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato perde il diritto di dimora e ogni diritto di soggiornare o di ritornare in Svizzera.*

II. Termine di partenza e divieto d'entrata

1. *Se pronuncia l'espulsione, il giudice o il pubblico ministero impartisce allo straniero interessato un termine di partenza e dispone nei suoi confronti un divieto d'entrata di durata compresa tra i 5 e i 15 anni.*
2. *In caso di condanna secondo il numero I.1, la durata del divieto d'entrata è di almeno 10 anni.*
3. *In caso di recidiva, la durata del divieto d'entrata è di 20 anni.*

III. Esecuzione

1. *L'autorità cantonale competente esegue senza indugio l'espulsione appena la condanna sia passata in giudicato o la pena sia stata scontata.*
2. *L'espulsione può essere differita soltanto temporaneamente se vi si oppongono motivi cogenti ai sensi dell'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale.*
3. *Nel prendere la sua decisione, l'autorità cantonale competente presume che l'espulsione verso uno Stato che il Consiglio federale ha designato come sicuro ai sensi dell'articolo 6a capoverso 2 della legge del 26 giugno 19985 sull'asilo non viola l'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale.*
4. *Se sono invocati motivi di cui all'articolo 25 capoversi 2 e 3 della Costituzione federale, l'autorità cantonale competente decide entro 30 giorni. La decisione può essere impugnata davanti al tribunale cantonale competente. Questo decide entro 30 giorni dal ricevimento del ricorso; la decisione è definitiva.*

IV. Rapporto con il diritto internazionale

Le disposizioni concernenti l'espulsione e le sue modalità d'esecuzione prevalgono sul diritto internazionale non cogente.

V. Abuso di prestazioni sociali

1. *Chiunque indebitamente ottiene o tenta di ottenere per sé o per altri prestazioni dell'aiuto sociale o di un'assicurazione sociale fornendo indicazioni false o incomplete, tacendo fatti essenziali o in altro modo è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria, salvo che un'altra disposizione commina una pena più severa.*
2. *Nei casi poco gravi può essere pronunciata la multa.*

²*Il capoverso 1 è direttamente applicabile.*

Il testo proposto è estremamente dettagliato proprio perché gli iniziativaisti, insoddisfatti di come l'Assemblea federale sembrerebbe intenzionata a concretizzare legislativamente il testo dell'art. 121 cpvv. 3-6 Cost. (approvato dal popolo il 28 novembre 2010), intendono

stabilire nella Costituzione medesima le modalità di attuazione del principio già iscritto nella stessa.

Il Consiglio federale, nel suo messaggio del 20 novembre 2013, si è limitato a osservare che «l'articolo 197 capoverso 9 D-Cost. è formulato sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma» (FF 2013, pag. 8147); l'iniziativa sarà sottoposta al popolo il 28 febbraio 2016.

Il Tribunale federale, in termini ancora più generali, ha già avuto modo di giudicare che se un'iniziativa ha formalmente per obiettivo di modificare una legge ma opera materialmente una revisione della Costituzione, il Parlamento non può dichiararla irricevibile, ma deve trattarla come un'iniziativa costituzionale (DTF 104 la 343, citata in AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, t. I, n. 801).

Nel caso concreto, l'iniziativa popolare dettava in modo preciso quale doveva essere il testo di un decreto che avrebbe dovuto essere adottato dal Consiglio di Stato.

Un'iniziativa è invece irricevibile se con la stessa si propone simultaneamente la modifica della costituzione e la modifica della legge (ZBI 1991, 164 cit. in ibidem), ciò che però non è il caso dell'iniziativa qui in esame.

Il requisito dell'unità della forma è quindi manifestamente soddisfatto.

3. UNITÀ DI MATERIA

La libertà di voto dell'art. 34 cpv. 2 Cost. esige che le votazioni siano organizzate in modo tale che la volontà degli aventi diritto di voto possa esercitarsi liberamente, in particolare senza pressioni né influenze esterne. Ciò implica, in particolare, che ogni cittadino deve potersi formare la propria opinione nel modo più libero possibile ed esprimere conseguentemente la sua scelta³.

Secondo la prassi costante del Tribunale federale, l'esigenza dell'unità della materia – che rende effettivi questi principi – vieta di riunire, nel medesimo oggetto sottoposto a scrutinio popolare, più proposte di natura o scopi diversi, che forzerebbero il cittadino ad approvarlo o a respingerlo globalmente, malgrado egli ne condivida solo una parte⁴.

Bisogna quindi che l'iniziativa per chi dovrà esprimersi al voto non sia formulata in modo tale che un cittadino possa dividerne alcune parti, mentre altre meno ed essere in qualche modo spinto a esprimersi su una materia che per lui non è uniforme e che gli pone dei problemi al momento del voto.

L'iniziativa in questo caso sembra essere formulata in maniera solida, già solo per il fatto che è presentata nella forma elaborata.

Un'iniziativa non presenta unità di materia se propone contemporaneamente misure di natura fiscale, sociale, di tipo formativo o di politica del lavoro.

Allo stesso modo può dirsi se un'iniziativa si presenta come un programma politico.

In questo caso l'unità di materia è data perché l'iniziativa nella sua essenza ha come scopo principe una unità nella modalità di pagamento di alcuni servizi pubblici ritenuti prioritari.

³ DTF 137 II 200 consid. 2.1, 131 I 126 consid. 5.1.

⁴ DTF 137 I 200 consid. 2.2.

Cantone e Comuni contribuiscono in base al principio della solidarietà al finanziamento delle strutture scolastiche e al finanziamento delle strutture e prestazioni sociosanitarie nei seguenti ambiti:

- *scuola dell'obbligo e servizi extrascolastici per i ragazzi della scuola dell'obbligo;*
- *servizio medico nelle zone di montagna;*
- *servizio preospedaliero di soccorso e trasporto sanitario;*
- *nidi dell'infanzia e centri per attività extrascolastiche;*
- *strutture sociosanitarie per anziani;*
- *servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio;*
- *ospedali e altre strutture sanitarie ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie;*
- *istituti per invalidi e servizi d'integrazione sociale e professionale per invalidi.*

«Nel caso specifico l'iniziativa pone sotto il medesimo cappello una serie di interventi che toccano diversi settori: l'educazione e la formazione, la sanità e la socialità, proponendo soluzioni intese a un loro finanziamento solidale. Questi settori sono molto ampi, disciplinati per di più da numerose leggi non strettamente connesse tra loro. Oggettivamente, vi si può intravedere anche una componente di un programma politico generale, quantunque parziale. D'altro canto, dall'esame del disposto emerge in modo più evidente che l'obiettivo politico finale dell'iniziativa è unico e univoco, ossia inteso alla concretizzazione di un finanziamento solidale delle istituzioni ritenute pilastri dello Stato sociale, nella sua accezione comune (come le scuole, le strutture sociosanitarie e i relativi servizi)»⁵.

«Nel caso concreto, tuttavia, malgrado i settori interessati siano differenti, gli strumenti previsti per l'attuazione dell'obiettivo sono idonei a raggiungerlo e presentano un'unità sufficiente (principio dell'adeguata distribuzione delle istituzioni nel territorio; gestione e finanziamento adeguati da parte del Cantone e dei Comuni in base alla loro forza finanziaria) ancorché essi siano formulati genericamente»⁶.

Secondo il rapporto di maggioranza, che cita in proposito (in modo parziale) il parere di Michele Albertini, il requisito dell'unità della materia non sarebbe adempiuto poiché *«l'iniziativa pone sotto il medesimo cappello una serie di interventi che toccano diversi settori, come l'educazione, la formazione, la sanità e la socialità, e una nuova formula di perequazione intercomunale, proponendo soluzioni intese a un loro finanziamento solidale. Questi settori sono molto ampi, disciplinati per di più da numerose leggi non strettamente connesse tra loro».*

Come indicato in precedenza, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale il requisito dell'unità della materia è adempiuto se esiste tra le diverse proposte un rapporto di connessione che faccia apparire come oggettivamente giustificata la loro riunione in una sola iniziativa e in una sola domanda sottoposta al voto (DTF 99 Ia 636).

Nel caso concreto, come rilevato anche da Michele Albertini, la riunione dei temi sollevati dall'iniziativa – oggettivamente diversi – in un'unica domanda di voto può essere giustificata se si pone mente al fatto che l'obiettivo ricercato dagli iniziativaisti è l'introduzione di un nuovo principio di solidarietà – quello specificato al cpv. 4 – da

⁵ Michele Albertini, "Ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Uno per tutti, tutti per uno", Segreteria del Gran Consiglio, 29 novembre 2012.

⁶ Ibidem.

applicare ad alcuni beni pubblici ritenuti essenziali, in particolare l'istruzione, la salute e l'assistenza sociale.

Meritano qualche considerazione i riferimenti giurisprudenziali citati nel rapporto di maggioranza:

- DTF 137 II 200: in questa sentenza il Tribunale federale ha annullato la decisione del Gran Consiglio di Neuchâtel di mettere in votazione contemporaneamente due oggetti, stabilendo che una proposta (modifica dell'imposizione delle persone giuridiche) avrebbe potuto entrare in vigore solo se fosse stata accolta anche l'altra (sviluppare le strutture d'accoglienza per bambini), prevedendo inoltre un controprogetto a sua volta legato all'esito di entrambi gli oggetti.

Il Tribunale federale ha stabilito in quella sentenza che non era ravvisabile alcun punto di convergenza tra questi due temi; gli scopi perseguiti dalle due leggi non erano i medesimi e dal profilo materiale non c'era alcun collegamento. Per esempio non era previsto che una parte delle imposte prelevate dalle persone giuridiche fosse specificamente destinata a potenziare le strutture di accoglienza.

- DTF 129 I 381: in questa sentenza il Tribunale federale ha confermato la decisione del Gran Consiglio di Ginevra di considerare irricevibile un'iniziativa popolare che proponeva contemporaneamente (1) di istituire una cassa malati e infortuni cantonale (prevedendo nel dettaglio i principi di organizzazione, di fissazione dei premi e di finanziamento) e (2) l'introduzione di un referendum obbligatorio in caso di privatizzazione di un servizio pubblico o dell'esternalizzazione di alcune attività del servizio pubblico.

Il Tribunale federale ha rilevato che le due proposte dell'iniziativa sono totalmente diverse quanto alla loro natura, perché una porta su un progetto concreto e limitato (la realizzazione della cassa malati), mentre l'altra può essere assimilata a una parte di programma politico, cioè la lotta allo smantellamento del servizio pubblico.

Queste due proposte sono a tal punto diverse nel loro oggetto che nulla permette di supporre che l'adesione alla prima implichi l'accettazione della seconda.

- DTF 123 I 63: in questa sentenza il Tribunale federale ha confermato la decisione del Gran Consiglio di Ginevra di considerare irricevibile un'iniziativa popolare generica (la cosiddetta "iniziativa 105"⁷) che chiedeva al Gran Consiglio di legiferare nel senso di un testo diviso in tre capitoli (politica economica, impiego e trattamento sociale della disoccupazione) e undici sottocapitoli (sviluppare una politica economica, agire in modo anticiclico, rifermare la fiscalità che penalizza l'impiego, sviluppare una formazione accessibile a tutti, incoraggiare la creazione di impieghi attraverso la riduzione del tempo di lavoro, mettere fine all'esclusione, reinserire i disoccupati, instaurare un contributo sociale generalizzato, facilitare il primo impiego, assicurarsi obbligatoriamente contro la perdita di guadagno, riformare l'ufficio cantonale del lavoro).

Per avere un'idea della vastità dell'iniziativa basti pensare che era composta da 2'370 parole, pari, nel formato di questo rapporto, a circa 5 pagine A4.

La sentenza in realtà non riguarda l'unità della materia – neppure gli iniziativaisti ritenevano fosse data – ma piuttosto l'asserito obbligo del Gran Consiglio (negato dal Tribunale federale) di scindere l'iniziativa in oggetti separati da sottoporre al popolo.

⁷ Cfr. https://www.ge.ch/legislation/initiatives/doc/IN_105.html.

Da quanto precede risulta che il Tribunale federale ha considerato irricevibili delle iniziative per carenza di unità della materia solo in casi di manifesta sconnessione tra le parti dell'iniziativa medesima, ovvero quando viene disatteso il criterio determinante che è quello di sapere se l'iniziativa permette ai cittadini di esprimere liberamente la loro vera volontà.

Un'iniziativa popolare può mettere in campo dei mezzi variegati, alla condizione che questi mezzi possano essere collegati senza artifici all'idea centrale difesa dagli iniziativaisti.

Nella sua sentenza DTF 125 I 227 il Tribunale federale ha ad esempio considerato ricevibile – salvo per due disposizioni, contrarie al diritto superiore (lett. b e c. del cpv. 4) – l'iniziativa popolare "Ginevra, Repubblica di pace" (iniziativa 109), che proponeva l'introduzione nella Costituzione del seguente art. 160D Cost./GE.

Principe

1. *Dans la limite du droit fédéral, le canton développe et applique une politique de sécurité fondée sur la mise en œuvre de moyens pacifiques, aptes à résoudre tout conflit au niveau local et international. Il encourage activement la recherche et la promotion de mesures de prévention des conflits à travers le développement d'une véritable culture de paix. Cette politique est réalisée par les autorités cantonales, l'administration et les institutions publiques dans le cadre de leurs attributions.*

Moyens

2. *Dans ce but, le canton soutient toute démarche visant le désarmement global, la coopération et la solidarité entre les peuples et le respect des droits de l'homme et de la femme. Il intervient dans ce sens auprès des institutions nationales et internationales compétentes. En particulier, le canton encourage:*
 - a) *la réduction des dépenses militaires;*
 - b) *la restitution à des usages civils des terrains affectés à l'armée dans le canton en intervenant auprès de la Confédération;*
 - c) *la conversion civile des activités économiques financières et institutionnelles en relation avec le domaine militaire.*
3. *Le canton œuvre pour la prévention des conflits et le développement d'une culture de la paix, notamment par:*
 - a) *l'encouragement de la recherche pour la paix et le soutien des actions de la société civile pour la solution non violente des conflits;*
 - b) *la participation à la création et au financement des activités d'un institut de recherche pour la paix;*
 - c) *le développement d'un programme d'éducation à la paix dans le cadre de l'instruction publique aux niveaux primaire et secondaire;*
 - d) *l'accueil des victimes de la violence, dans la mesure des moyens du canton;*
 - e) *la promotion du service civil, à travers la diffusion de toute information utile, et le développement de projets et d'activités permettant la réalisation de ce service. L'accès volontaire à ceux-ci est ouvert à toute personne établie dans le canton;*
 - f) *Le renoncement à toute manifestation de promotion de l'institution et des activités militaires dépassant le cadre strict des obligations cantonales et communales en la matière.*
4. *Le canton met en œuvre et développe des moyens non militaires pour garantir la sécurité de la population:*

- a) *il encourage la prise en charge de toutes les tâches concernant la sécurité dans le canton par des organismes civils;*
- b) *il renonce à l'engagement des troupes de l'armée pour assurer le service d'ordre;*
- c) *il dispose, dans le domaine des conférences internationales, d'un délai de 5 ans dès l'entrée en vigueur du présent article pour garantir la sécurité des conférences internationales par des moyens non militaires.*

Il Tribunale federale ha stabilito che il filo conduttore dell'iniziativa, esplicitato nel suo titolo, appare chiaramente dall'insieme del testo di quest'ultima: lo sviluppo di una politica di pace, che tocca la politica di sicurezza e la messa in opera di mezzi non militari per garantire la sicurezza della popolazione. Nonostante il carattere abbastanza eterogeneo di certe proposte, queste possono essere collegate, senza artificio, all'idea centrale, contenuta nell'iniziativa, dello sviluppo di una politica di pace da parte del Cantone Ginevra.

L'iniziativa oggetto del presente rapporto, per quanto eterogenea in alcune sue proposte, può essere ricondotta in modo relativamente agevole all'idea centrale degli iniziattivisti che è, appunto, quella di servizi pubblici finanziati secondo un certo principio di solidarietà con l'obiettivo da permettere alla popolazione di accedere a dei servizi di qualità, diffusi sul territorio.

Ci si potrebbe eventualmente chiedere se sia completamente giustificato di porre un'unica domanda per i servizi scolastici, i servizi sanitari e i servizi assistenziali, ritenuto che un cittadino potrebbe essere d'accordo alla solidarietà nel finanziamento della scuola, ma non dell'ospedale.

Va detto comunque che il concetto di servizio pubblico che è sotteso all'iniziativa è oramai relativamente consolidato e include (almeno) tutte le materie indicate sopra.

L'eventuale carenza di unità della materia non è comunque al tal punto evidente da considerare irricevibile l'iniziativa, considerato inoltre il principio "in dubio pro populo".

Il requisito dell'unità della materia è quindi adempiuto.

4. CONFORMITÀ CON IL DIRITTO SUPERIORE

«Per quanto attiene al principio della conformità con il diritto superiore, l'iniziativa non pone particolari problemi: non occorre quindi approfondire oltre la questione»⁸.

5. ATTUABILITÀ

«L'attuabilità della domanda, quale ulteriore requisito materiale di ricevibilità ed espressione di un principio generale del diritto, esige che, in caso di accettazione da parte del corpo elettorale, l'iniziativa possa essere effettivamente realizzata entro un termine ragionevole. Questa esigenza s'interpreta in modo molto ampio, tanto che non basta che un'iniziativa sia irragionevole, inopportuna o addirittura estremista, per dichiararla inattuabile. Occorre, piuttosto, che l'inattuabilità sia manifesta e sostanziale»⁹.

⁸ Michele Albertini, "Ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Uno per tutti, tutti per uno", Segreteria del Gran Consiglio, 29 novembre 2012.

⁹ Ibidem.

Le difficoltà nell'attuazione non sono invece un argomento che possa rendere irricevibile un'iniziativa.

6. CONSIDERAZIONI SULLA NORMA TRANSITORIA

Si potrebbe addurre che l'iniziativa pone problemi nell'attuabilità della norma transitoria, visto che il termine è già trascorso, bisognerà ancora votare l'iniziativa a livello popolare e in seguito fare una legge di applicazione qualora l'iniziativa passasse in votazione.

È chiaro che questo tipo di problema può sorgere se in un'iniziativa viene inserita una data assoluta. Dobbiamo però considerare che andiamo a discutere la ricevibilità dell'iniziativa in Parlamento dopo tre anni dalla consegna delle firme.

In ogni modo si valuterà quando si entrerà nel merito dell'iniziativa in che modo risolvere il nodo della norma transitoria, valutando la possibilità di sostituirla con un lasso di tempo ragionevole dall'entrata in vigore dell'articolo in questione.

7. CONSIDERAZIONI AGGIUNTIVE

Visto che il testo degli iniziativaisti non presenta problemi con il diritto nazionale superiore e nemmeno con accordi internazionali, l'iniziativa può essere votata senza subire modifiche e quindi anche la modalità con cui potrà venire applicata non trarrà in inganno il cittadino con promesse non applicabili.

8. CONCLUSIONI

Sulla base di quanto detto sopra, considerati i pareri giuridici di Michele Albertini, questo rapporto ritiene ricevibile l'iniziativa "Tutti per uno, uno per tutti – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese".

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Ivo Durisch e Maurizio Agustoni, relatori
Bacchetta-Cattori - Bosia Mirra -
Ducry - Merlo - Pedrazzini

INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA

presentata il 22 marzo 2012 denominata "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 22 marzo 2012 "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese", volta a introdurre all'articolo 15 della Costituzione cantonale tre nuovi capoversi del seguente tenore:

Art. 15: Compiti pubblici

cpv. 3 Cantone e Comuni contribuiscono in base al principio della solidarietà al finanziamento delle strutture scolastiche e al finanziamento delle strutture e prestazioni sociosanitarie nei seguenti ambiti:

- scuola dell'obbligo e servizi extrascolastici per i ragazzi della scuola dell'obbligo;
- servizio medico nelle zone di montagna;
- servizio preospedaliero di soccorso e trasporto sanitario;
- nidi dell'infanzia e centri per attività extrascolastiche;
- strutture sociosanitarie per anziani;
- servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio;
- ospedali e altre strutture sanitarie ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie;
- istituti per invalidi e servizi d'integrazione sociale e professionale per invalidi.

Cpv. 4 La partecipazione dei Comuni è regolata dalla legge sulla base del gettito dell'imposta cantonale nel Comune diviso il moltiplicatore d'imposta.

Cpv. 5 Il Cantone, dopo aver consultato i Comuni e gli enti interessati, riservate le competenze prescritte dalla legislazione federale, adotta le leggi che istituiscono le strutture e i servizi di cui al cpv. 3:

- stabilendo gli standard qualitativi e quantitativi necessari per riconoscere le strutture e i servizi;
- vigilando sulla razionalità economica di strutture e servizi e sul rispetto delle condizioni di lavoro usuali;
- perseguendo un'equilibrata distribuzione delle strutture e dei servizi sul territorio.

Norma transitoria

L'adeguamento delle leggi a seguito della modifica dell'art. 15 cpvv. 3-4-5 della Costituzione dovrà rispettare il principio dell'equilibrio finanziario dello Stato ed entrare in vigore al più tardi al 1.1.2015.

- 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 di minoranza 14 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 "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese", tendente a introdurre all'articolo 15 della Costituzione cantonale tre nuovi capoversi, 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: