

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

5 giugno 2018

GRAN CONSIGLIO

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sull'iniziativa popolare legislativa generica 31 marzo 2008 "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico"**

### **Esame di ricevibilità (art. 38 Cost./TI)**

#### **1. INTRODUZIONE**

L'iniziativa popolare legislativa generica (IPG) "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico" è stata depositata il 31 marzo 2008 (FU 27/2008 del 1° aprile 2008, pag. 2513).

Essa si fonda sugli art. 37 Cost./TI e art. 116 segg. LEDP e chiede *l'elaborazione di una legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile (PTI), fondata sui seguenti principi:*

1. **Sull'attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.**
2. **Questa zona sarà inserita nel Piano direttore cantonale, assumendo di conseguenza il carattere di zona di interesse pubblico.**
3. **Nel quadro della creazione di questa zona, sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, una società pubblica che:**
  - a) *rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona*
  - b) *sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.*
4. **La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società.**
5. **Le condizioni di lavoro del personale occupato nella società di cui al punto 3 sono rette dal contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA.**
6. **Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.**

Essendo state raccolte 14'768 firme valide (di fronte alle 7'000 necessarie), la Cancelleria dello Stato ne ha decretato formalmente la riuscita (FU 48/2008 del 13 giugno 2008, pag. 4551).

Il numero di firme essendo quindi stato raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda d'iniziativa, verificandone la **conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità** entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 38 Cost./TI e 134 LEDP).

Come approfondito e verificato dal consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Tiziano Veronelli, la prassi vigente nel nostro Cantone in riferimento alle IPG vuole che il Parlamento – in special modo allorché dall'esame preliminare della ricevibilità dovessero emergere problematiche di rilievo tali da rendere l'iniziativa solo parzialmente ricevibile – si pronunci anzitutto su tale presupposto, riservando l'esame del merito e l'allestimento di un testo conforme, a una fase successiva. Come rilevato in più occasioni dal TF, il diritto ticinese non prescrive espressamente e in termini chiari che un'iniziativa ritenuta irricevibile debba essere sottratta al voto popolare. Tale prassi, per altro già seguita dal Gran Consiglio in più occasioni, non è quindi concretamente imposta dalla legge ma è stata adottata per ragioni di evidente praticità. I combinati disposti degli art. 38 Cost./TI e art. 134 LEDP impongono al Gran Consiglio, quale autorità competente, di esaminare la ricevibilità di un'iniziativa popolare; in seconda battuta, onde risparmiare al Parlamento l'onere (evitabile) di dover elaborare un testo fondato su un'iniziativa che potrebbe successivamente rivelarsi totalmente irricevibile. Questo basta, per il TF, perché il cittadino possa esigere che tale controllo obbligatorio sia effettuato correttamente e che gli aventi diritto di voto non siano chiamati alle urne per pronunciarsi su disposizioni non conformi al diritto.

Una volta espressosi sulla ricevibilità – mediante una decisione impugnabile direttamente al Tribunale federale (v. art. 82 lett. c) e art. 88 cpv. 1 lett. a) LTF), non essendo state al riguardo istituite vie ricorsuali a livello cantonale – e (solo) in caso di ricevibilità totale o parziale, **il Gran Consiglio sarà quindi tenuto a esaminare l'iniziativa nel merito ed elaborare un testo di legge nel senso della domanda (testo conforme), avvalendosi, se del caso, del Consiglio di Stato** (art. 135 cpv. 2 LEDP).

## 2. BREVE ISTORIATO

Prima di addentrarci nell'esame commissionale dell'IPG è utile ricordare, perlomeno a grandi linee, l'istoriato scaturito dagli eventi del 2008, in parte ripresi e aggiornati dal messaggio n. 6911 del Consiglio di Stato e dal relativo rapporto commissionale concernente la costituzione di un "Centro di competenza sulla mobilità sostenibile e ferroviaria".

2008: intenzione delle FFS di esternalizzare la manutenzione dei carri merci e di trasferire la manutenzione delle locomotive alle officine di Yverdon  
Sciopero, mobilitazione popolare e politica, IPG "Giù le mani dalle Officine"  
sottoscritta da quasi 15'000 cittadini  
Dibattito urgente al Consiglio nazionale  
Istituzione della tavola rotonda presieduta dall'avv. Franz Steinegger  
Mandato della SUPSI per elaborare uno studio sulle possibilità di sviluppo economico e aziendale delle Officine

22.2.2010: costituzione dell'Associazione "Giù le mani dall'Officina", avente tra gli scopi: la difesa e lo sviluppo delle Officine (occupazione, struttura, condizioni di lavoro, progresso tecnologico e promozione del trend verso la costituzione di un centro di profitto) e la promozione di un polo industriale-tecnologico pubblico che parta dagli attuali sedimi FFS di Bellinzona e Biasca

2010: Consegna e presentazione dello studio. Decisione del Consiglio di Stato di approfondire lo scenario per la realizzazione di un Centro di competenza in materia di trasporto e mobilità ferroviaria

- 2011: Costituzione, da parte del Consiglio di Stato, di un gruppo di accompagnamento per l'elaborazione di uno studio di fattibilità per la creazione del Centro di competenza  
Bando di concorso pubblico
- 2012: Assegnazione del mandato per lo studio di fattibilità alla BDO SA  
Elaborazione dello studio, sotto l'egida del gruppo di accompagnamento
- 2013: Varie riunioni con i potenziali futuri soci fondatori e mediazione da parte dell'Ente Regionale per lo Sviluppo del Bellinzonese e Valli per derimere le divergenze tra rappresentanti del personale delle Officine e le FFS  
Rilascio della dichiarazione d'intenti da parte delle FFS e firma della Convenzione per la costituzione della Fondazione "Centro di competenze"  
Congelamento dell'IPG a seguito delle rassicurazioni ricevute a suo tempo da parte delle FFS, in particolare in merito al mantenimento dei volumi di lavoro presso le Officine e a seguito della creazione del Centro di competenze
- 2014: Messaggio n. 6911 del 18.02.2014, pp. 10-11: "Come precedentemente esposto, tramite la realizzazione del Centro di competenza mobilità sostenibile e ferroviaria lo scopo dell'iniziativa popolare "Giù le mani dalle Officine" sarà raggiunto. Il Consiglio di Stato auspica che anche gli iniziativaisti condividano quest'analisi e la ritirino al momento dell'entrata in funzione della fondazione.
- 2015-2018: il palese mancato rispetto degli accordi da parte delle FFS in merito ai volumi di lavoro, le susseguenti inquietanti giustificazioni, unitamente ad altre uscite piuttosto infelici da parte di rappresentanti dell'ex-regia federale (eufemismo), sono all'origine di un inevitabile deterioramento nei rapporti tra le parti.  
Si susseguono gli incontri con il Governo, la Città, la Commissione Gestione e Finanze (CGF) e altri importanti interlocutori, i momenti pubblici (anche nella sala del GC), e diverse riunioni in escalation presso la piattaforma presieduta dall'avv. Steinegger.
- 19.04.2016: i rappresentanti dell'Associazione "Giù le mani dall'Officina" e dei sindacati (UNIA, SEV e transfair), nel Consiglio di Fondazione del Centro di competenze sospendono la loro attività in seno a questo organo, fintanto che tutte le parti firmatarie abbiano ottenuto dalle FFS il rispetto dei loro impegni.
- Il 30.05.2016, a fronte della situazione ormai divenuta insostenibile e di grande incertezza venutasi a creare, il primo firmatario sig. Ivan Cozzaglio invita la CGF a nome degli iniziativaisti, a voler riattivare l'IP.
- La CGF riprende l'esame dell'IP, con incontri sia con gli iniziativaisti, sia con il Governo. Il prospettato incontro con i vertici delle FFS, richiesto dalla CGF, non ha potuto purtroppo aver luogo, in quanto questi ultimi hanno rinunciato all'ultimo minuto a recarsi in Ticino in occasione di un evento legato ad una discussa e discutibile pubblicazione.
- 11.12.2017: pubblicazione della "Dichiarazione di intenti" (DI). Secondo il Comitato la situazione si è ulteriormente aggravata in quanto, su questo documento, non solo non vi è nessun cenno al rispetto degli accordi citati, ma addirittura si prospetta, per le Officine, uno scenario disastroso dal punto di vista occupazionale. Secondo la DI, le FFS hanno già preannunciato, per il 2026, una perdita di attività, rispetto a quanto si sono

impegnati a sottoscrivere nel 2013 (Convenzione sul Centro di competenza, ecc.) ammontante al 78% in meno di ore annue di lavoro (da 430'000 a circa 140'000) e del 58% in meno rispetto al 2018 (da 345'000 a 140'000). Percentuali che si ripercuoteranno inevitabilmente sull'occupazione delle Officine che potrebbe passare dai circa 450 dipendenti del 2013 ai 120-130 dipendenti del 2026.

Di fronte al deterioramento della situazione, che si è allontanata palesemente dagli scopi prefissati dall'IP, dagli studi della SUPSI, dal progetto di Centro di competenze (studio di fattibilità, convenzione, ecc.), agli iniziativaisti non rimane che l'inevitabile ed unica opzione di chiamare il popolo a pronunciarsi sulle sorti e sul futuro dell'Officina di Bellinzona.

### **3. I LAVORI COMMISSIONALI**

La CGF ha discusso di questo oggetto in numerose sedute. Sono stati audizionati sia gli iniziativaisti, sia il Consiglio di Stato, mentre l'incontro con i vertici delle FFS è stato annullato da parte dei dirigenti dell'ex-regia federale. Quest'ultimo è stato in parte recuperato in data 19 ottobre 2017, nell'occasione di un incontro, invero piuttosto deludente nella forma (sono state proiettate una serie di slides utilizzate per altri incontri, in luogo di rispondere alle domande minuziosamente allestite dai commissari della CGF) e nei contenuti (alle nostre domande sono state fornite risposte molto generali, talvolta evasive e poco convincenti), tra la Direzione delle FFS e una delegazione della CGF. Preso purtroppo atto dell'incresciosa (e probabilmente insanabile) situazione venutasi a (ri-)creare presso le Officine, e come richiesto dagli iniziativaisti, la CGF ha ripreso l'esame di ricevibilità affidando il mandato al consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Tiziano Veronelli, di verificare gli aspetti – che devono essere adempiuti cumulativamente (pena la sua irricevibilità) – concernenti **l'unità della forma, l'unità della materia e la conformità con il diritto superiore e l'attuabilità**.

Questo esame è stato redatto sulla base di due pareri, il secondo (del 9.4.2018), resosi opportuno e necessario per verificare la compatibilità dell'IPG con la Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere del 20 marzo 1998 (LFFS), quale utile complemento al parere del 25 gennaio 2018.

Le considerazioni che seguono sono riprese dalle argomentazioni del consulente giuridico che la CGF ha fatto proprie all'unanimità (pareri dell'avv. Tiziano Veronelli del 25 gennaio 2018 e del 9 aprile 2018).

### **4. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ**

“La Costituzione cantonale (v. art. 37) e la Legge sull'esercizio dei diritti politici (v. art. 133 segg.) prevedono la possibilità di presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa, attraverso la quale proporre l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o l'abrogazione di una legge o di un decreto legislativo. Al riguardo si ricorda che, come la dottrina ci insegna, la nozione di “materia legislativa” va interpretata in maniera restrittiva; pertanto l'atto di cui è chiesta l'adozione deve essere volto a produrre una legge in senso materiale. Né la Carta fondamentale, né di riflesso la legge cantonale prevedono però la possibilità di richiedere - come invece avviene in taluni Cantoni - attraverso un'iniziativa amministrativa, l'adozione di uno o più atti di carattere individuale e concreto. Nel caso in esame, il rischio che con una veste apparentemente legislativa l'iniziativa in disamina possa in realtà celare elementi puntuali specifici, tipici

delle iniziative in materia amministrativa ([...]non contemplate dall'ordinamento giuridico del nostro Cantone) - e dunque, in quanto tali contrari al diritto superiore e al principio dell'unità di genere - appare più che probabile, [...] **in particolare al punto 1 dell'iniziativa che vorrebbe collocare il polo tecnologico presso l'attuale sedime delle Officine FFS di Bellinzona.** Tale richiesta mira all'adozione di un atto individuale e concreto, e sembra quindi scontrarsi con la natura generale e astratta di quelle leggi in senso materiale, promovibili, come visto in entrata, mediante iniziative in materia legislativa ex art. 37 Cost./TI. **Per i suesposti motivi, onde evitare di dichiarare l'iniziativa irricevibile, la precisazione concernente l'ubicazione esatta del polo tecnologico andrebbe stralciata.** Nulla impedirà tuttavia al legislatore di designare un Comune specifico (in casu la città di Bellinzona), quale sede della società di diritto pubblico (v. punto 3 dell'iniziativa), come del resto già accade per altri enti di diritto pubblico cantonali, quali ad esempio l'Università della Svizzera italiana (v. art. 1 cpv. 1), l'EOC (v. art. 1) o l'AET (v. art. 1 cpv. 1)" (parere giuridico del 25 gennaio 2018, pp. 3-4).

#### 4.1 Unità della forma

"Quando il diritto cantonale contempla l'iniziativa popolare non solo nel senso di una proposta redatta in termini generici ma anche di un progetto elaborato, i promotori dell'iniziativa sono tenuti a formularla distintamente nell'una o nell'altra forma. Essi non possono dunque proporre un unico progetto che unisce le due forme, poiché tale scelta comporterebbe conseguenze importanti dal profilo procedurale: l'iniziativa generica verrebbe concretizzata dal Parlamento in un "*progetto nel senso della domanda*" (art. 135 cpv. 2 LEDP), mentre quella elaborata verrebbe "imposta" a quest'ultimo, che potrebbe tuttalpiù elaborare un controprogetto [...]. La distinzione tra le due forme è comunque lungi dall'essere ovvia: qual è infatti il grado di precisione ammissibile affinché un'iniziativa sia (ancora) considerata generica? Quando un'iniziativa si definisce "elaborata", ma il suo contenuto è troppo vago per essere direttamente attuato senza un'ulteriore concretizzazione parlamentare, conviene allora trattarla come una "generica", e inversamente. Questa è la ragione per la quale la giurisprudenza non conclude, se non raramente, all'invalidazione di un'iniziativa generica per il semplice fatto che essa contiene troppe disposizioni dettagliate (e viceversa). Al riguardo, parte della recente dottrina ritiene che il mancato rispetto dell'unità della forma non dovrebbe comportare l'invalidazione dell'iniziativa (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I *L'Etat*, 3. ed., Berna 2013 pag. 280-281, n. 864; P. Tschannen, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002, pag. 2-29). Non prevedendo l'iniziativa in disamina nient'altro che l'elaborazione di una legge che tenga conto delle richieste formulate ai punti 1 a 6 (in termini talvolta dettagliati e puntuali ma pur sempre generici), **il requisito dell'unità della forma appare senz'altro soddisfatto**" (pp. 4-5).

#### 4.2 Unità della materia

Secondo la prassi del Tribunale federale, l'esigenza dell'unità della materia [...] **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 parte. Se questa massima non viene rispettata, gli aventi diritto di voto si trovano davanti a un dilemma, non potendo esprimere compiutamente la propria volontà: o approvano globalmente l'oggetto, malgrado non ne condividano una o più parti, oppure devono respingerlo, malgrado ne sottoscrivano l'altra o le altre parti. Tra i vari elementi dell'iniziativa deve quindi sussistere un **rapporto**

**intrinseco stretto quanto al soggetto trattato o agli obiettivi postulati**” (p. 5). Un apprezzamento globale da parte dell’avente diritto di voto **“non è possibile se i diversi elementi dell’oggetto sono troppo dispersivi e perseguono obiettivi troppo differenti**, segnatamente obiettivi politici diversi e indipendenti [...]. L’iniziativa in rassegna è intesa all’elaborazione di una nuova legge; inoltre è stata presentata nella forma generica, dove i requisiti sono meno restrittivi, visto che la domanda contiene una serie di proposte generali che spetta ancora al legislatore concretizzare. Richiamati questi elementi generali – determinanti anche per le domande di iniziativa legislativa del diritto cantonale ticinese – è opportuno rammentare che l’unità della materia è una nozione di portata relativa, difficilmente circoscrivibile; nozione che pertanto – come sottolinea il Tribunale federale - dev’essere concretizzata alla luce delle circostanze del singolo caso [...]. Sul quesito a sapere dove si situi il limite, la giurisprudenza si concentra nel ribadire che, **per adempiere il principio dell’unità della materia, non basta un rapporto meramente artificiale, soggettivo o politico tra le singole parti. È invece necessaria una concezione che, dal punto di vista della libera formazione dell’opinione e dell’espressione degli aventi diritto di voto, appaia unitaria**, e ciò può dipendere anche da un’adeguata presa in considerazione del contesto storico-sociale e della discussione politica intorno all’argomento. Al riguardo, non vanno considerate le sole intenzioni dei promotori, che non sono determinanti, ma – nell’ambito dell’interpretazione – anche quelle degli *“elettori illuminati e interessati politicamente”* [...]. In quest’ottica, sebbene l’iniziativa tenda a proporre una serie mirata di misure volte al raggiungimento di uno scopo primario ben preciso – la creazione del precitato polo tecnologico, appunto – appare da subito evidente che un elemento in particolare, vale a dire **l’applicazione del CCL valido per il personale delle FFS Cargo SA ai dipendenti della società di diritto pubblico** di cui al **pto. 5**, stride - pur mantenendo un rapporto parzialmente intrinseco con il resto delle misure proposte - con il principio dell’unità della materia. Come già evidenziato in precedenza, infatti, il **principio dell’unità della materia** tende a **impedire che ai cittadini vengano sottoposte, in uno stesso oggetto, più proposte di natura e scopo differente**, che imporrebbero loro un’approvazione o un’opposizione globale dell’iniziativa, senza la possibilità di rifiutare quell’eventuale parte non condivisa (v. DTF 137 I 200) [...]. La giurisprudenza esige l’esistenza di un **rapporto intrinseco e un’unità di scopo** tra i diversi argomenti sottoposti al popolo e dunque un **rapporto di connessione** che faccia apparire come oggettivamente giustificata l’unione di più proposte in un solo quesito sottoposto al voto popolare. **Nell’iniziativa in oggetto, un simile rapporto intrinseco e di connessione tra l’oggetto “polo tecnologico” e i “contratti collettivi di lavoro applicabili al personale di FFS Cargo SA” è, a dire del vero, assente**, essendo le due proposte di natura diversa e perseguendo le stesse due scopi ben distinti e disgiunti. Di conseguenza - pur comprendendo la legittima volontà degli iniziativaisti di tutelare “sul nascere” le condizioni lavorative del personale alle dipendenze della società di diritto pubblico - non essendoci nel quadro normativo cantonale una norma che permetterebbe (com’è ad esempio il caso del Canton GE, all’art. 60 cpv. 3 della Cost. GE) di **scindere** le due parti dell’iniziativa (creazione del polo tecnologico e CCL), **nel rispetto del principio della proporzionalità il pto. 5 dell’iniziativa andrebbe stralciato, onde evitare di dover dichiarare l’iniziativa totalmente irricevibile per violazione del principio dell’unità della materia**. È infatti assai verosimile immaginare che i suoi autori l’avrebbero presentata, e i firmatari sottoscritta, anche in assenza di tale elemento (v. Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit. pag. 280, n. 862). Nulla impedirà ovviamente al futuro ente autonomo di diritto pubblico di fissare le condizioni di lavoro dei propri dipendenti ispirandosi al CCL in questione o a un altro contratto analogo. Inoltre, nell’eventualità di un controprogetto, il Parlamento potrà senz’altro disciplinare in maniera puntuale e mirata il tema del rapporto di lavoro, traendo ispirazione, volendo, da CCL analoghi (senza tuttavia

riferirsi a un contratto collettivo specifico, giacché un simile riferimento, così dettagliato, risulterebbe inopportuno dal punto di vista della tecnica legislativa. Vi sarebbe inoltre il rischio che, riferendosi a un CCL specifico, qualora questo dovesse subire modifiche non più condivise e non più “in linea” con le esigenze del polo tecnologico cantonale, il legislatore sarebbe chiamato a intervenire e a modificare il testo di legge su quest’unico aspetto puntuale)” (pp. 5-7).

#### 4.3 Conformità dell’iniziativa al diritto superiore

Secondo la costante prassi riconosciuta dal Tribunale federale, un’iniziativa popolare cantonale, indipendentemente dalla sua formulazione, deve rispettare le condizioni materiali che le sono imposte: in particolare non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, intercantonale, federale o internazionale. Nella presente fattispecie, un principio che appare in contrasto con il diritto superiore e che andrebbe perciò escluso dal testo dell’iniziativa è contenuto al **pto. 2** [“Questa zona sarà inserita nel Piano direttore cantonale, assumendo di conseguenza il carattere di zona di interesse cantonale, ndr.]. Non è infatti possibile definire a priori in una legge - in assenza cioè del regolare iter pianificatorio previsto dalla legislazione federale e cantonale in materia (si pensi in special modo alla Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 e alla Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011) - che la zona su cui dovrebbe sorgere il nuovo polo tecnologico venga *d’ufficio* inserita nel Piano direttore cantonale (PD), assumendo di conseguenza il carattere di *zona di interesse pubblico*. Ciò non significa che questa non potrà figurare, un giorno, nel PD nel senso auspicato dagli iniziativaisti, ma la modalità con cui tale iscrizione avverrà, dovrà forzatamente rispettare la procedura prevista a tale riguardo dalle specifiche leggi settoriali. Pertanto, anche in questo caso, nel rispetto del principio della proporzionalità, **si suggerisce lo stralcio del pto .2, a tutela della ricevibilità - a questo punto parziale - dell’iniziativa**, ritenuto che assai verosimilmente gli autori dell’iniziativa l’avrebbero presentata, e i firmatari l’avrebbero sottoscritta, anche in assenza di questo elemento (v. Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit. pag. 280, n. 862). Quanto al principio enunciato al **pto. 6** [concernente il concetto di espropriazione, ndr.] secondo il quale, qualora le FFS non dovessero collaborare alla concretizzazione e alla nascita del polo tecnologico (come espresso al pto. 3), il Cantone potrà adottare puntuali misure espropriative nei confronti dell’attuale proprietario del sedime attualmente occupato dalle Officine FFS, ritengo **possibile una sua interpretazione in un senso favorevole alla ricevibilità**. Numerosi sono infatti i testi legislativi cantonali che già contemplano la facoltà per il Cantone di decidere dell’espropriazione di un fondo, in presenza dei dovuti presupposti e in osservanza della procedura disciplinata dalla legge di espropriazione dell’8 marzo 1971” (sottolineatura del relatore, ndr.) (parere giuridico 25 gennaio 2018, pp. 7-8).

A complemento dell’analisi sulla ricevibilità dell’IPG “*Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico*”, la CGF ha chiesto di verificare la compatibilità dell’iniziativa popolare con la **Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere del 20 marzo 1998 (LFFS)**. Dal parere del 9 aprile 2018 non sono emersi elementi tali da scontrarsi con gli obiettivi dell’IP e già dichiarati ricevibili. In particolare, **“la creazione del nuovo polo tecnologico ai sensi della LInn - che potrà avvenire indipendentemente da un eventuale smantellamento delle Officine di Bellinzona e che [...] non potrà autonomamente decretarne la fine – non dovrebbe impedire alle FFS di ossequiare agli oneri descritti al precitato art. 3 cpv. 3”**(parere giuridico del 9 aprile 2018, p. 2). Nell’ambito di questa verifica, è stato fatto anche un esame di compatibilità con la Legge federale sulle ferrovie del 20 dicembre 1957 (Lfer),

con un richiamo alle disposizioni delle Lferr rilevanti ai fini della presente analisi e un'ulteriore approfondimento sul tema dell'espropriazione richiamato nel paragrafo precedente del presente rapporto. Si desidera pertanto richiamare il seguente passaggio. "Nel caso dell'iniziativa in esame, il diritto d'espropriazione di cui potrebbero beneficiare - per effetto del precitato art. 3 Lferr - le imprese ferroviarie titolari di una concessione d'infrastruttura (e che potrebbe teoricamente opporsi al diritto d'espropriazione voluto dai promotori dell'iniziativa al pto. 6), non dovrebbe tuttavia ostacolare la concretizzazione dell'IPG e dunque la creazione dell'auspicato polo tecnologico, giacché da un lato il sedime su cui sorgono le Officine FFS di Bellinzona già appartiene all'omonima azienda, d'altro canto poiché la legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile voluta dai promotori non può - come indicato nella precedente analisi - mirare all'istituzione di uno specifico polo tecnologico su quello stesso sedime (e quondanche ciò dovesse avvenire, il preventivo assenso pronunciato dalle FFS nell'ambito delle trattative con il Cantone porrebbe quest'ultimo - unitamente alla società "promotrice" - al riparo da eventuali pretese consecutive pronunciate dalle FFS)." (parere giuridico del 9 aprile 2018, p. 4). Alla luce di quanto precede, va dunque da sé che **"il diritto di espropriazione chiesto al punto 6 dell'IPG non va inteso quale facoltà concessa indiscriminatamente alla società promotrice (di diritto pubblico) di espropriare l'attuale sedime occupato dalle Officine FFS a Bellinzona, ma è semmai da intendersi quale richiamo – espresso in termini generali – alla facoltà per quest'ultima di espropriare eventuali fondi sui quali potrà sorgere il polo tecnologico a condizione, ben inteso, che ciò avvenga nel rispetto del diritto superiore ed entro i termini fissati dall'omonima normativa cantonale (LEspr)"** (nota aggiuntiva del 1° giugno 2018 elaborata dal consulente giuridico del Gran Consiglio).

Per il resto, il testo dell'iniziativa non presenta problematiche particolari, ritenuto in particolare che il rimanente **punto 3** (costituzione di una società pubblica) appare **in linea con la vigente prassi**, già adottata a livello cantonale, per l'istituzione di altri enti di diritto pubblico, creati mediante l'adozione di specifiche leggi materiali (v. ad esempio USI e SUPSI, AET, EOC e ACR). Esso non può quindi esulare dalla materia legislativa e non inficia la ricevibilità dell'iniziativa in disamina.

#### **4.4 Attuabilità**

"L'attuabilità della domanda, quale ulteriore e ultimo requisito materiale di ricevibilità, 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 va interpretata 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. Nello specifico, l'iniziativa non presenta elementi critici ai sensi della prassi descritta" (p. 8).

## **5. CONCLUSIONI**

Sulla base di queste considerazioni e del parere del nostro consulente giuridico, e ritenuto il fatto che l'IP è formulata in termini generici (offrendo quindi al legislatore la possibilità di plasmare il testo legislativo al fine di superare le criticità giuridiche emerse, mantenendo nel contempo i principi e gli obiettivi perseguiti dagli iniziativaisti), la CGF ritiene di considerare l'IPG "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-



industriale nel settore del trasporto pubblico” del 31 marzo 2008, **parzialmente ricevibile**, a condizione che il testo della stessa sia adattato al fine di superare gli aspetti problematici evidenziati durante l'esame di ricevibilità. A seguito degli stralci suggeriti, il nuovo testo dovrebbe assumere il tenore seguente (per una migliore comprensione vengono riportate ed evidenziate le modifiche proposte: 3 stralci e nuova numerazione dei punti dell'IP):

1. ~~Sull'attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è E' costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.~~
2. ~~Questa zona sarà inserita nel Piano direttore cantonale, assumendo di conseguenza il carattere di zona di interesse pubblico.~~
3. 2. Nel quadro della creazione di questa zona, **sarà costituita**, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, **una società pubblica** che:
  - a) *rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona*
  - b) *sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.*
4. 3. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni **potranno partecipare alla costituzione di questa società.**
5. ~~Le condizioni di lavoro del personale occupato nella società di cui al punto 3 sono rette dal contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA.~~
6. 4. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 **2** di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a **misure di espropriazione.**

\* \* \* \* \*

La CGF propone quindi al Gran Consiglio di dichiarare **parzialmente ricevibile, ai sensi dei considerandi**, l'IPG del 31 marzo 2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico” e di approvare il relativo decreto allegato al presente rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Raffaele De Rosa, relatore  
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara - Dadò -  
Denti - Durisch - Farinelli - Frapolli - Garobbio -  
Garzoli - Guerra - Kandemir Bordoli - Quadranti

Allegati:

- Testo emendato ricevibile
- Pareri del 25.01.2018 e del 9.4.2018 redatti dal consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Tiziano Veronelli
- Iniziativa popolare generica del 31.03.2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico”

## Iniziativa popolare legislativa generica del 31 marzo 2008

### **“Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico”**

#### IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l’iniziativa popolare legislativa generica presentata il 31 marzo 2018 “*Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico*”, volta a chiedere l’elaborazione di una legge fondata sui seguenti principi:
  1. **Sull’attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è costituita una zona industriale-tecnologica** ai sensi della Legge cantonale sull’innovazione economica.
  2. Questa zona sarà **inserita nel Piano direttore cantonale**, assumendo di conseguenza il carattere di **zona di interesse pubblico**.
  3. Nel quadro della creazione di questa zona, **sarà costituita**, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, **una società pubblica** che:
    - a) *rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona*
    - b) *sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.*
  4. **La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società.**
  5. **Le condizioni di lavoro del personale occupato nella società di cui al punto 3 sono rette dal contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA.**
  6. **Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.**
- richiamati l’articolo 38 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull’esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto 5 giugno 2018 della Commissione della gestione e delle finanze;
- dopo discussione,

#### **d e c i d e :**

##### **I.**

L’iniziativa popolare legislativa generica del 31 marzo 2008 è dichiarata parzialmente ricevibile nel seguente tenore:

1. È costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull’innovazione economica.
2. Nel quadro della creazione di questa zona, sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, una società pubblica che:
  - a) *rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona;*

- b) sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.
- 3. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società.
- 4. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 2 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.

## **II.**

La presente decisione è pubblicata nel Foglio ufficiale.

## **III.**

Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 e segg. della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005) al Tribunale federale, Losanna.