

Rapporto

numero

data

competenza

27 settembre 2022

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

della Commissione gestione e finanze sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata 27 ottobre 2021 "Per un salario minimo sociale"

1. LA RICEVIBILITÀ DELL'INIZIATIVA

La Commissione gestione e finanze ha chiesto e ricevuto il 2 settembre 2022 da Roberto Di Bartolomeo, l'esame di **ricevibilità** dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata depositata il 27 ottobre 2021 "**Per un salario minimo sociale**" (cfr. FU 196 del 28 ottobre 2021, pag. 8).

Ritenuta dal nostro servizio giuridico l'iniziativa in questione ricevibile, la Commissione gestione e finanze ha stabilito di sottoporre, con il presente rapporto, la sua ricevibilità al voto del Gran Consiglio. Solo in seguito al voto sulla sua ricevibilità, l'iniziativa seguirà il suo iter.

Presentata giusta gli art. 85 Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Cost./TI, RL 101.000) e 93 segg. Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 (LEDP, RL 150.100), la stessa chiede di modificare l'art. 13 cpv. 3 Cost./TI nel seguente modo:

Art. 13 cpv. 3

³Ogni persona ha diritto ad un salario minimo che le assicuri un tenore di vita dignitoso. Esso è definito dalla legge, ma al netto degli oneri sociali non può essere inferiore a quanto riconosciuto dalle prestazioni complementari AVS/AI per il fabbisogno generale vitale, l'alloggio, l'assicurazione malattia e le spese necessarie al conseguimento del salario.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

2. ASPETTI PROCEDURALI

Essendo state raccolte 12'274 firme valide (a fronte delle 10'000 necessarie, cfr. art. 85 cpv. 2 Cost./TI), l'iniziativa è formalmente riuscita (cfr. FU del 2 maggio 2022).

Se, come in concreto, gli aspetti procedurali sono adempiuti, **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. 86 Cost./TI, art. 102 LEDP).

In questo ambito come rilevato in più occasioni dal Tribunale federale, il diritto ticinese non prescrive, espressamente e in termini chiari, che un'iniziativa ritenuta irricevibile debba

essere sottratta al voto popolare. Tuttavia, nella propria prassi, il Gran Consiglio, anche quando il menzionato esame di ricevibilità non era previsto dalla normativa cantonale, in particolare sotto l'imperio della precedente Carta fondamentale del 4 luglio 1830, non ha esitato a dichiarare improponibili, rifiutando di sottoporle al popolo, le iniziative contrarie in particolare al diritto superiore, anche se formulate in modo generico¹. Ad ogni buon conto, i combinati disposti degli artt. 86 Cost./TI e 102 LEDP impongono al Gran Consiglio, quale autorità competente, di esaminare d'ufficio la ricevibilità di un'iniziativa popolare; questo basta, per il Tribunale federale, 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 diritto².

Se ritiene l'iniziativa irricevibile, il Parlamento emette quindi una corrispondente decisione, impugnabile direttamente al Tribunale federale, non essendo istituite vie di ricorso a livello cantonale³. Il legislatore ticinese, in relazione all'entrata in vigore della LTF, ha infatti deliberatamente escluso d'introdurre un rimedio giuridico cantonale contro atti del Parlamento e del Governo⁴.

Per contro, qualora la consideri ricevibile, il Gran Consiglio può raccomandarne al popolo l'accettazione o la riezione oppure proporgli di adottare un suo controprogetto sulla stessa materia, da sottoporre contemporaneamente al voto popolare contemporaneamente a al testo degli iniziativaisti (art. 88 Cost./TI e 106 cpv. 3 LEDP).

3. ESAME DELLA RICEVIBILITÀ

Per poter essere esaminata nel merito, l'iniziativa popolare in oggetto deve adempiere cumulativamente – pena la sua irricevibilità – le citate condizioni dell'unità della forma, dell'unità della materia, della conformità al diritto superiore e dell'attuabilità.

4. 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. 106 cpv. 2 LEDP), mentre quella elaborata verrebbe "imposta" a quest'ultimo, che potrebbe tuttalpiù elaborare un controprogetto.

Secondo il Tribunale federale, il principio dell'unità della forma deriva dalla libertà di voto che permette al cittadino di misurare le "conseguenze" della sua firma o del proprio voto. 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

¹ Sentenza 1P.531/2006 dell'8 novembre 2006, in RtiD 1-2007 n. 1, consid. 2.1.

² DTF 134 I 172 consid. 1.1 (non pubblicata); DTF 128 I 190 consid. 1.3; DTF 114 la 267 consid. 3.

³ Sentenza 1P_150/2003 del 5 dicembre 2003, in RtiD 1-2004 n. 48, consid. 1.1.

⁴ Sentenza 1C_366/2013 del 3 settembre 2013 e DTF 138 I 171 consid. 1.

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)⁵. Al riguardo, parte della recente dottrina ritiene che il mancato rispetto dell'unità della forma non dovrebbe comportare l'invalidazione dell'iniziativa⁶.

L'iniziativa in esame propone, **nella sola forma elaborata**, la modifica dell'art. 13 cpv. 3 della Cost./TI con il riconoscimento del diritto ad un salario minimo. La norma proposta prevede espressamente i criteri di definizione di quest'ultimo che la legge dovrà giocoforza tenere conto nella sua concretizzazione.

Di conseguenza, il **requisito dell'unità della forma** appare senz'altro **soddisfatto**.

Inoltre richiedendo **unicamente una modifica costituzionale**, è altresì **rispettato il principio dell'unità di rango** – corollario dell'unità della forma – secondo il quale un'iniziativa deve, in linea di principio, limitarsi o al livello della costituzione o a quello della legge, esigenza che deriva anch'essa dalla libertà di voto, poiché il cittadino deve sapere se si pronuncia su una modifica costituzionale o semplicemente legislativa e, se del caso, ha il diritto di pronunciarsi separatamente sulle due domande.⁷

5. UNITÀ DELLA MATERIA

La libertà di voto garantita dalla Costituzione federale all'art. 34 cpv. 2 esige che le votazioni siano organizzate in modo tale che la volontà degli aventi diritto possa essere esercitata liberamente, in particolare senza pressioni né influenze esterne. Ciò comporta, in particolare, che ogni cittadino debba potersi formare una propria opinione nel modo più libero possibile ed esprimere conseguentemente la propria scelta⁸.

Secondo la prassi 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 parte⁹. 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 parti¹⁰. Tra i vari elementi dell'iniziativa deve quindi sussistere un rapporto intrinseco stretto quanto al soggetto trattato o agli obiettivi postulati¹¹. L'avente diritto di voto deve poter effettuare un apprezzamento globale dell'oggetto in votazione per decidere se ne condivide gli obiettivi e i modi previsti per attuarli; **un tale apprezzamento non è possibile se i diversi**

⁵ DTF 115 Ia 148, pag. 149.

⁶ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I L'Etat, 3. ed, Berna 2013, n. 864; P. Tschannen, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002, pag. 2-29.

⁷ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Volume I: L'Etat, 3. ed., Berna, n. 865.

⁸ DTF 137 I 200 pag. 203; DTF 130 I 185 pag. 195; DTF 129 I 381 pag. 384.

⁹ DTF 137 I 200.

¹⁰ DTF 129 I 366.

¹¹ DTF 137 I 200, consid. 2.2.

elementi dell'oggetto sono troppo dispersivi e perseguono obiettivi troppo differenti, segnatamente obiettivi politici diversi e indipendenti¹².

Se sulle finalità dell'esigenza dell'unità della materia quale strumento di tutela della libera formazione della volontà le concezioni dottrinali e giurisprudenziali convergono, lo stesso non può dirsi per la nozione medesima, per la sua estensione e quindi per la sua interpretazione e concretizzazione. Il Tribunale federale ha del resto evidenziato a più riprese che la portata effettiva del principio va commisurata in base al tipo di progetto: così, esigenze più severe vanno poste alle iniziative per la revisione parziale della Costituzione rispetto a quelle per la revisione totale; alla massima è riconosciuto un valore più importante, e quindi più severo, quando si tratti di progetti popolari rispetto a progetti di autorità e allo stesso modo quando il progetto sia elaborato rispetto a quello presentato in forma generica¹³.

Richiamati questi elementi generali – determinanti anche per le domande di iniziativa 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 caso¹⁴. In particolare, il rapporto intrinseco stretto tra le diverse parti di un progetto non può essere definito in modo astratto: a dipendenza delle circostanze può essere dedotto da un'analisi logica, così ad esempio quando una parte del progetto dipenda dall'altra o quando la prima senza la seconda non abbia un senso ragionevole. Sul quesito a sapere dove si situi il limite, la giurisprudenza si concentra nel ribadire che, **per ossequiare 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"*¹⁵

Nel **caso specifico** l'iniziativa propone di modificare la Costituzione cantonale, inserendo unicamente il principio di salario minimo, con lo scopo principale di arginare la povertà nel Cantone; pertanto essa **rispetta il requisito dell'unità della materia** e risulta, sotto questo aspetto, quindi ricevibile.

6. CONFORMITÀ AL DIRITTO SUPERIORE

Tale principio deriva dall'art. 49 Cost./fed. e sancisce la preminenza e il rispetto del diritto federale. Esso prevede che un'iniziativa cantonale possa venir attuata a condizione che il Cantone disponga di una competenza specifica, propria o delegata, per legiferare nell'ambito dell'iniziativa e soprattutto che quanto chiesto non sia in contrasto con il diritto internazionale, quello federale o con il diritto costituzionale cantonale¹⁶. Il principio della

¹² DTF 137 I 200, consid. 4.

¹³ DTF 129 I 366, consid. 2.2.

¹⁴ DTF 137 I 200 consid. 2.2; DTF 129 I 381 consid. 2.3; DTF 128 I 190 consid. 3.2.

¹⁵ DTF 129 I 366 consid. 2.3.

¹⁶ DTF 138 I 131 consid. 3; DTF 134 I 125 consid. 2.1; DTF 133 I 110 consid. 4.1.

preminenza del diritto federale è pure rispettato nella misura in cui la legge cantonale che l'iniziativa chiede di adottare persegue lo scopo di rinforzare l'efficacia della normativa federale. E' soltanto nei casi in cui la legislazione federale esclude la possibilità per i Cantoni di legiferare in un ambito specifico, che questi perdono la facoltà di adottare delle disposizioni complementari, anche qualora queste non fossero in contrasto con il diritto federale, o fossero addirittura allineate con quest'ultimo¹⁷.

Va altresì ricordato che in virtù dell'art. 3 Cost. fed., "*i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione*". La maggior parte delle disposizioni costituzionali che attribuiscono alla Confederazione delle competenze permettono a quest'ultima non soltanto di legiferare, ma anche di "esaurire la materia", ricorrendo all'adozione di una regolamentazione esaustiva. L'entrata in vigore di tale ordinamento sopprime, conformemente al principio della preminenza del diritto federale ex art. 49 cpv. 1 Cost. fed., qualsiasi eventuale competenza cantonale corrispondente. In tal caso, i Cantoni sono privati della facoltà di adottare o applicare delle norme contrarie al diritto federale¹⁸. In quei numerosi ambiti in cui la Confederazione usufruisce di una competenza concorrente non limitata ai principi, i Cantoni conservano allora delle competenze provvisorie, che vengono a mancare allorché il legislatore federale interviene, disciplinando una particolare materia in maniera esaustiva ed esaurendo quindi detta materia¹⁹.

Su questo punto occorre osservare come la legislazione nel campo del diritto del lavoro compete alla Confederazione²⁰, che ha esaurito la propria competenza legislativa in tale materia con il titolo X del Codice delle obbligazioni (CO, RS 220) che regola il contratto di lavoro, nonché con l'adozione della Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL, RS 822.11). Ne consegue che in ossequio al principio della preminenza del diritto federale **i Cantoni non possono legiferare in contrasto con le disposizioni federali**.

La tematica del salario minimo è già stata trattata dal Tribunale federale il quale si è pronunciato sulla conformità dello stesso con il diritto federale sia in merito all'attuale art. 13 cpv. 3 Cost./TI (e la relativa Legge sul salario minimo dell'11 dicembre 2019, RL 843.600)²¹ sia in relazione con la normativa in vigore nel Cantone di Neuchâtel²².

L'Alta Corte federale ha stabilito che **la competenza cantonale di stabilire salari minimi è riconosciuta entro limiti ben definiti**: infatti i Cantoni non possono legiferare nelle materie disciplinate esaustivamente dal diritto federale, a meno che non perseguano un obiettivo diverso da quello della legislazione federale. Il dumping sociale e salariale può essere contrastato con gli strumenti previsti a tal fine dalla Confederazione nell'ambito delle misure collaterali. Dal 1° gennaio 2004 vi è inoltre la possibilità di stabilire contratti normali di lavoro che prevedano salari minimi ai sensi degli art. 360a segg. del Codice delle obbligazioni (CO, RS 220) e si applichino ai datori di lavoro in Svizzera e a quelli

¹⁷ DTF 133 I 110 consid. 4.1; DTF 130 I 82 consid. 2.2; DTF 128 I 295 consid. 3b.

¹⁸ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op. cit., ad n. 1064.

¹⁹ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, op. cit., ad n. 1065

²⁰ Cfr. art. 110 Cost./fed.

²¹ Sentenze 2C_302/2020 e 2C_306/2020 dell'11 novembre 2021.

²² Sentenze 2C_774/2014; 2C_813/2014; 2C_815/2014; 2C_816/2014 del 21 luglio 2017, parzialmente pubblicate in DTF 143 I 403. Si veda altresì una prima sentenza concernente il Cantone di Ginevra 1C_357/2009 dell'8 aprile 2010.

all'estero che distaccano lavoratori in Svizzera nell'ambito della prestazione transfrontaliera di servizi.

I contratti normali di lavoro hanno carattere normativo: ne consegue che i **Cantoni** non dispongono pressoché di alcun margine di manovra che permetta loro di stabilire salari minimi volti a contrastare il dumping sociale e salariale, tuttavia essi **possono nondimeno prevedere salari minimi allo scopo di combattere la povertà quali misure di politica sociale**.

Infatti, contrariamente alle *misure di natura economica*, che sono suscettibili di ostacolare o addirittura di derogare alla libera concorrenza (cfr. artt. 27 e 94 Cost./fed), misure statali che seguono ragioni di ordine pubblico o di politica sociale o misure che non sono motivate, in primo luogo, da interessi economici, esulano dal campo di applicazione delle norme costituzionali federali²³. La giurisprudenza definisce le cosiddette misure sociali o di politica sociale – tra cui rientra anche l'introduzione di un salario minimo, che mira ad arginare la povertà²⁴ – quelle misure che tendono a procurare del benessere all'insieme, rispettivamente a una gran parte dei cittadini, o ad accrescere questo benessere attraverso il miglioramento delle condizioni di vita, della salute ecc.²⁵

Va altresì rilevato come il Tribunale federale abbia indicato che un salario minimo, per essere considerato tale, debba situarsi a un livello relativamente basso, vicino a quello del reddito minimo che risulta dai sistemi di assicurazione o d'assistenza sociale; differentemente esso lascerebbe per l'appunto il quadro della politica sociale per entrare in quello della politica economica²⁶.

Nel caso concreto, l'importo del salario minimo previsto con l'iniziativa in esame si basa sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI, le quali sono destinate a coprire i bisogni di base (cfr. art. 2 cpv. 1 della legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari; LPC; RS 831.30), risultando pertanto sufficientemente basso poiché la misura possa essere considerata rientrante nell'ambito della *politica sociale*. Rilevasi inoltre che una tale scelta corrisponde a quella compiuta dalle autorità neocastellane e avallata dal Tribunale federale nella già citata sentenza²⁷.

Considerato quanto precede, si rileva pertanto come **l'iniziativa in oggetto non presenti particolari problematiche dal profilo della sua conformità al diritto superiore**.

7. 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

²³ DTF 143 I 403 consid. 5.2; DTF 142 I 162 consid. 3.3 e DTF 140 I 218 consid. 6.2 con rinvii.

²⁴ DTF 143 I 403 consid. 5.2.

²⁵ DTF 120 la 299 consid. 3b; DTF 119 la 348 consid. 2b; DTF 116 la 401 consid. 9; DTF 113 la 126 consid. 8b; DTF 102 la 533 consid. 10 e DTF 97 I 499 consid. 4.

²⁶ Sentenza 1C_357/2009 dell'8 aprile 2010 consid. 3.3.

²⁷ DTF 143 I 403 consid. 5.4.3 e 5.6.7.

inattuabile. Occorre, piuttosto, che l'inattuabilità sia manifesta, sostanziale e che l'ostacolo alla sua realizzazione sia insormontabile. Per la dottrina, l'inattuabilità va ammessa solo con grande cautela e solo in casi in cui il testo dell'iniziativa contenga condizioni fra loro contraddittorie o che sia formulato in modo incomprensibile, rispettivamente che esso risulti altrimenti in contrasto con le regole fondamentali della logica e della natura²⁸. Elementi relativi ad esempio alla sostenibilità finanziaria di quanto richiesto in una iniziativa non vengono presi in considerazione allo stadio del mero esame di ricevibilità.

Nello specifico, l'iniziativa non presenta particolari e/o insormontabili difficoltà inerenti la sua attuazione ai sensi della dottrina e della giurisprudenza citate e pertanto **il requisito dell'attuabilità è adempiuto**.

8. CONCLUSIONE

Per i motivi indicati, l'atto in esame rispetta il requisito dell'unità della forma e dell'unità del rango, quello della conformità al diritto superiore, quello dell'unità della materia e si presenta attuabile.

Ne discende che l'iniziativa popolare costituzionale elaborata del 27 ottobre 2021 "*Per un salario minimo sociale*" **è ricevibile**.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, la presente Commissione chiede al Gran Consiglio di votare la ricevibilità dell'iniziativa in oggetto e votare il seguente dispositivo.

Per la Commissione gestione e finanze:

Anna Biscossa e Samantha Bourgoïn, relatrici
Agustoni - Balli - Bignasca - Caprara -
Caverzasio - Dadò - Durisch - Gianella Alessandra -
Guerra - Pamini - Pini - Sirica - Speciali

²⁸ «*il faut que l'obstacle soit absolu, manifeste et de nature matérielle*»; «*que le défaut soit hors de doute et qu'il ressorte du texte lui-même*»; «*l'impossibilité doit enfin résulter de la situation juridique ou des faits*», E. Grisel, Initiative.

Iniziativa popolare costituzionale elaborata del 27 ottobre 2021 ***Per un salario minimo sociale***

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata del 27 ottobre 2021 denominata "***Per un salario minimo sociale***", volta a chiedere al Gran Consiglio di:

“modificare l'art. 13 cpv. 3 Cost./TI nel seguente modo:

Art. 13 cpv. 3

³Ogni persona ha diritto ad un salario minimo che le assicuri un tenore di vita dignitoso. Esso è definito dalla legge, ma al netto degli oneri sociali non può essere inferiore a quanto riconosciuto dalle prestazioni complementari AVS/AI per il fabbisogno generale vitale, l'alloggio, l'assicurazione malattia e le spese necessarie al conseguimento del salario”.

- richiamato l'articolo 38 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018;
- visto il rapporto 27 settembre 2022 della Commissione gestione e finanze;
- dopo discussione,

decreta:

I.

L'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata 27 ottobre 2021, denominata "***Per un salario minimo sociale***", è dichiarata ricevibile.

II.

La presente decisione è pubblicata nel Foglio ufficiale.

III.

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