

Rapporto

numero

data

competenza

28 febbraio 2023

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

della Commissione gestione e finanze sull'iniziativa popolare 29 agosto 2022 presentata da Andrea Censi "Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!"

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

1. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA

1.1 La domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata

La domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata "Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!" è stata depositata il 29 agosto 2022. In data 31 agosto 2022 la Cancelleria dello Stato ha stabilito (FU n. 165/2022 del 31 agosto 2022) quale termine per la raccolta delle firme (art. 99 cpv. 1 e 2 LEDP) il periodo dal 1. settembre 2022 al 12 dicembre 2022. I promotori dell'iniziativa sono Andrea Censi (primo promotore), Boris Bignasca, Sabrina Aldi, Patrizio Farei, Alessandro Mazzoleni, Lorenzo Quadri, Massimiliano Robbiani, Stefano Tonini, Piergiuseppe Vescovi.

1.2 Il testo dell'iniziativa popolare

Il testo dell'iniziativa popolare, che propone la modifica dell'art. 32 della Legge tributaria del 21 giugno 1994 (di seguito LT, RL 640.100), è il seguente:

Testo in vigore	Testo dell'iniziativa
Art. 32 cpv. 1 lett. g) LT Sono dedotti dai proventi: [...] <p>g) i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e, in quanto non compresi sotto la lettera f), contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede, fino a concorrenza di una somma globale di 10'500.– franchi per i coniugi che vivono in comunione domestica e di 5'200.– franchi per gli altri contribuenti; per i contribuenti che non versano contributi alle istituzioni di previdenza professionale e a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata queste somme sono aumentate di 4'300.– franchi per i coniugi che vivono in comunione domestica e di 2'200.– franchi per gli altri contribuenti</p>	Art. 32 cpv.1 lett. g) LT Sono dedotti dai proventi: [...] <p>g) i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e, in quanto non compresi sotto la lettera f), contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede, fino a concorrenza di una somma globale di 18'000.– franchi per i coniugi che vivono in comunione domestica e di 9'000.– franchi per gli altri contribuenti; per i contribuenti che non versano contributi alle istituzioni di previdenza professionale e a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata queste somme sono aumentate di 4'300.– franchi per i coniugi che vivono in comunione domestica e di 2'200.– franchi per gli altri contribuenti.</p>

1.3 La riuscita dell'iniziativa popolare

In data 9 gennaio 2023 (FU del 6/2023 del 10 gennaio 2023) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata ammontavano a 11'597

L'iniziativa è stata pertanto dichiarata riuscita e gli atti relativi sono stati trasmessi al Gran Consiglio per le sue incombenze.

L'esame dell'iniziativa è stato assegnato dal Gran Consiglio alla Commissione gestione e finanze in occasione della seduta del 23 gennaio 2023

2. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione ha nominato lo scrivente relatore nella seduta del 17 gennaio 2023 limitatamente all'aspetto della ricevibilità.

La Commissione ha discusso la questione della ricevibilità durante le sedute del 14 febbraio 2023.

3. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

3.1 Principi generali

L'art. 38 della Costituzione cantonale (Cost./TI) assegna al Gran Consiglio il compito di esaminare la ricevibilità delle iniziative popolari legislative:

	Art. 38
2. Ricevibilità	Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di 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.

Nella presente fase si tratta, quindi, soltanto di statuire sulla ricevibilità di un'iniziativa popolare legislativa elaborata, verificandone in particolare la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

Si ricorda che, secondo la giurisprudenza e con riferimento al tema della ricevibilità, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data in parte a posteriori (sentenza 1C.186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 3.2 in re L. e G.B. contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino; DTF 121 I 357 consid. 4b pag. 362; sentenza 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 4.5, in RtiD I-2004 n. 48 pag. 159).

3.2 Conformità al diritto superiore

Secondo la costante prassi, di regola, 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, federale o internazionale.

In tale ambito occorre ricordare che non sono soltanto le disposizioni cogenti del diritto internazionale che pongono limiti sostanziali alle iniziative cantonali: secondo l'art. 139 cpv. 3 della Costituzione federale (Cost.), una tale limitazione vale in effetti unicamente per le iniziative popolari per la revisione parziale della Cost., norma non applicabile alle iniziative cantonali. Queste ultime devono invece essere compatibili senza riserve con il diritto superiore (si veda la sentenza del Tribunale federale del 3 giugno 2016, inc. n. 1C_844/2013, consid. 3.1 e i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali ivi citati).

L'autorità chiamata a esaminare la validità materiale di un'iniziativa deve interpretarne i termini nel senso più favorevole agli iniziativaisti; quando, applicando i metodi interpretativi riconosciuti, il testo di un'iniziativa si presta a un'interpretazione conforme al diritto superiore, essa deve essere dichiarata valida e sottoposta al voto popolare. L'interpretazione conforme deve permettere di evitare, in quanto possibile, le dichiarazioni di nullità (idem, consid. 3.2).

Questo è il senso del detto "in dubio pro populo", secondo cui un testo che non ha un senso univoco deve essere interpretato in maniera tale da favorire l'espressione del voto popolare. Questa massima in materia di diritti politici si presta ugualmente alla concretizzazione del principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.), secondo cui l'intervento dello Stato deve comportare il minor pregiudizio possibile ai diritti dei cittadini e le decisioni di irricevibilità siano il più possibile limitate a vantaggio della soluzione più favorevole agli iniziativaisti. In questo modo, quando soltanto una parte dell'iniziativa risulti irricevibile, la parte restante può nondimeno mantenere, in quanto tale, la sua validità, qualora essa costituisca un insieme coerente, possa ancora corrispondere alla volontà degli iniziativaisti e rispetti di per sé il diritto superiore (idem, consid. 3.3).

L'iniziativa, mediante una modifica della LT, propone sostanzialmente di innalzare le deduzioni fiscali per i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e, in quanto non compresi sotto l'art. 32 cpv. 1 lett. f LT, contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede.

Secondo l'art. 9 cpv. 1 LAID dai proventi imponibili complessivi sono detratte le spese necessarie al loro conseguimento e le deduzioni generali. Per le spese di trasporto necessarie dal domicilio al luogo di lavoro può essere fissato un importo massimo.

Secondo l'art. 9 cpv. 2 lett. g LAID sono deduzioni generali i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e, in quanto non compresa sotto la lettera f, contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede, sino a concorrenza di un ammontare determinato dal diritto cantonale; questo importo può essere forfettario.

Nel caso concreto la modifica proposta dall'art. 32 cpv. 1 lett. g LT rientra manifestamente nell'ambito applicativo dell'art. 9 cpv. 2 lett. g LAID, ritenuto che le persone contribuenti potranno dedurre unicamente le spese effettive, entro un (innalzato) ammontare massimo. La modifica proposta non è quindi contraria al diritto federale.

In definitiva l'iniziativa può essere interpretata in modo tale da essere conforme al diritto superiore.

3.3 Unità della forma e unità del rango

Quando il diritto cantonale – come in Ticino – consacra l'iniziativa popolare non solo sotto la forma di una proposta concepita in termini generali, ma anche sotto la forma di un progetto redatto in tutte le sue parti, gli autori dell'iniziativa devono optare per una o l'altra di queste due forme (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat*, 3. ed., n. 863).

Un'iniziativa deve inoltre, in linea di principio, limitarsi o al livello della costituzione o a quello della legge, ma non può mescolare i due livelli. Questa esigenza deriva 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 (idem, n. 865).

L'iniziativa propone la modifica di un unico articolo della LT ed è interamente allestita nella forma elaborata.

Il requisito dell'unità della forma e quello dell'unità del rango sono rispettati; da questo profilo l'iniziativa è quindi ricevibile.

3.4 Unità della materia

La libertà di voto sancita all'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 scelta (DTF 137 II 200 consid. 2.1, 131 I 126 consid. 5.1).

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 parte (DTF 137 I 200 consid. 2.2).

Bisogna quindi che, per chi dovrà esprimersi al voto, l'iniziativa 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. A tale riguardo si ricorda che il Tribunale federale esige l'esistenza di un rapporto intrinseco e di un'unità di scopo tra le diverse parti dell'iniziativa sottoposta al voto popolare e quindi di un rapporto di connessione tra i vari temi, che faccia

apparire come oggettivamente giustificata la loro riunione in una sola iniziativa e in una sola domanda sottoposta al voto (DTF 99 la 636).

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.

Nel caso concreto l'iniziativa, manifestamente, rispetta il principio dell'unità della materia dato che propone di modificare un'unica disposizione legislativa in due passaggi circoscritti (l'aumento della deduzione per i coniugi in comune domestica e l'aumento della deduzione gli altri contribuenti), di modo che il cittadino, ragionevolmente, non si troverebbe ostacolato nell'espressione del suo voto, ritenuto che entrambe le modifiche sono riconducibili al medesimo obiettivo di aumentare le deduzioni fiscali per tutte le persone contribuenti.

In definitiva l'iniziativa in oggetto rispetta il requisito dell'unità della materia.

3.5 Attuabilità

L'ultimo punto da verificare è quello dell'attuabilità.

L'attuabilità della domanda, quale ultimo 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 – dai risvolti invero più teorici che pratici – 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, 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 natura («*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 et référendum populaires*, Berna, 2004, n. 692, 694 e 695). 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 può certamente generare una riduzione, anche consistente, delle entrate fiscali per il Cantone e per i Comuni; questo elemento potrebbe tutt'al più costituire – per alcune persone – una conseguenza indesiderabile dell'iniziativa, non già una difficoltà insormontabile per la sua attuazione ai sensi della dottrina e della giurisprudenza.

Il requisito dell'attuabilità è quindi adempiuto.

5. CONCLUSIONI

Per i motivi indicati in precedenza, l'iniziativa rispetta il requisito della conformità al diritto superiore, rispetta il requisito dell'unità della forma e dell'unità del rango, rispetta il requisito dell'unità della materia e rispetta il requisito dell'attuabilità.

La maggioranza della Commissione gestione e finanze invita quindi il Gran Consiglio a dichiarare **ricevibile** l'iniziativa popolare legislativa elaborata "Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!", approvando il disegno di decreto allegato.

Per la Commissione gestione e finanze:

Maurizio Agustoni, relatore

Balli - Bignasca - Biscossa - Bourgoin -

Caprara - Caverzasio - Dadò - Durisch -

Ferrara - Gianella Alessandra - Guerra -

Jelmini - Pamini - Pini - Quadranti - Sirica

**INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA
presentata il 31 agosto 2022 denominata "Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!"**

**IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE DEL TICINO**

- vista l'iniziativa popolare legislativa elaborata del 31 agosto 2022 denominata "*Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!*" volta a chiedere la modifica dell'art. 32 cpv. 2 lett g) della Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 nel seguente modo:

Sono dedotti dai proventi:

g) i versamenti, premi e contributi per assicurazioni sulla vita, contro le malattie e, in quanto non compresi sotto la lettera f), contro gli infortuni, nonché gli interessi dei capitali a risparmio del contribuente e delle persone al cui sostentamento egli provvede, fino a concorrenza di una somma globale di 18'000.– franchi per i coniugi che vivono in comunione domestica e di 9'000.– franchi per gli altri contribuenti; per i contribuenti che non versano contributi alle istituzioni di previdenza professionale e a forme riconosciute della previdenza individuale vincolata queste somme sono aumentate di 4'300.– franchi per i coniugi che vivono in comunione domestica e di 2'200.– franchi per gli altri contribuenti;

- 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 del 28 febbraio 2023 della Commissione gestione e finanze;
- dopo discussione,

decreta

I

L'iniziativa popolare legislativa elaborata presentata il 31 agosto 2022 denominata "Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!" 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.