

Rapporto

numero

data

competenza

14 settembre 2023

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa popolare legislativa generica 15 dicembre 2022 “Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)” Esame di ricevibilità (art. 86 Cost./TI)

I. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA GENERICA

1. La domanda di iniziativa popolare legislativa generica

La domanda di iniziativa popolare legislativa generica "Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)" stata depositata il 15 dicembre 2022. In data 16 dicembre 2022 la Cancelleria dello Stato ha stabilito (FU n. 241 del 19 dicembre 2022, pag. 3063) quale termine per la raccolta delle firme (art. 119 cpv. 4 LEDP) il periodo dal 19 dicembre 2022 al 29 marzo 2023. Le promotrici e i promotori dell'iniziativa sono Laura Riget "*primo promotore*" [sic!]), Marina Carobbio, Ivo Durisch, Fabrizio Sirica e Danilo Forini.

2. Il testo dell'iniziativa popolare

Il testo dell'iniziativa popolare, è il seguente

«Le/i sottoscritte/i cittadine/i aventi diritto di voto in materia cantonale, richiamati l'art. 37 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 e gli artt. 93 segg. della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 (LEDP), con questa iniziativa popolare chiedono una riforma legislativa che raggiunga l'obiettivo di: modificare i parametri legali in modo tale che il costo netto del premio di cassa malati non superi in nessun caso il 10% del reddito disponibile per unità di riferimento. Si chiede quindi di aumentare l'impegno finanziario annuale netto a carico del Cantone nel settore delle riduzioni dei premi ordinari dell'assicurazione malattia obbligatoria».

3. La riuscita dell'iniziativa popolare

In data 19 aprile 2024 (PR-T170-0000000026) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare legislativa generica ammontavano a 9'695.

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 sanità e sicurezza sociale in occasione della seduta del 3 maggio 2023.

II. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione sanità e sicurezza sociale ha nominato il sottoscritto relatore nella seduta dell'11.05.2023, limitatamente all'aspetto della ricevibilità.

La Commissione ha discusso la questione della ricevibilità durante la seduta del 14 settembre 2023.

III. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

1. Principi generali

L'art. 86 della Costituzione cantonale (Cost./TI) assegna al Gran Consiglio il compito di esaminare la ricevibilità delle iniziative popolari legislative e costituzionali:

3. Ricevibilità	Art. 86 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 generica, 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).

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, ancora recentemente, 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 presti 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 propone di modificare i "parametri legali", giocoforza cantonali, *in modo tale che il costo netto del premio di cassa malati non superi in nessun caso il 10% del reddito disponibile per unità di riferimento*. A tale scopo chiede di «*aumentare l'impegno finanziario annuale netto a carico del Cantone nel settore delle riduzioni dei premi ordinari dell'assicurazione malattia obbligatoria*».

Secondo l'art. 65 cpv. 1 LAMal (Riduzione dei premi da parte dei Cantoni) «*i Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta. Versano l'importo per la riduzione del premio direttamente agli assicuratori presso i quali queste persone sono assicurate. Il Consiglio federale può estendere la cerchia degli aventi diritto a persone tenute ad assicurarsi che non hanno il domicilio in Svizzera, ma che vi soggiornano per un lungo periodo*».

L'art. 65 cpv. 1bis LAMaL stabilisce che «*per i redditi medi e bassi i Cantoni riducono di almeno l'80 per cento i premi dei minorenni e di almeno il 50 per cento quelli dei giovani adulti in formazione*».

La riduzione dei premi per gli assicurati di condizione modesta è quindi un compito cantonale.

Trattandosi di obiettivi minimi ("almeno") una legislazione cantonale che accorda riduzioni dei premi superiori a quanto stabilito dalla LAMaL è senz'altro conforme al diritto superiore.

In definitiva l'iniziativa in oggetto rispetta il requisito della conformità al diritto superiore.

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 unicamente modifiche legislative ed è interamente allestita nella forma generica.

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

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 Ia 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 chiede di «*modificare i parametri legali in modo tale che il costo netto del premio di cassa malati non superi in nessun caso il 10% del reddito disponibile per unità di riferimento. Si chiede quindi di aumentare l'impegno finanziario annuale netto a carico del Cantone nel settore delle riduzioni dei premi ordinari dell'assicurazione malattia obbligatoria*».

I due elementi dell'iniziativa sono chiaramente collegati nel senso che per consentire a ogni unità di riferimento di avere un costo netto del premio di cassa malati non superiore al 10% del reddito disponibile potrebbe essere necessario ("si chiede quindi") aumentare l'impegno finanziario annuale del Cantone nell'ambito della riduzione dei premi della cassa malati.

Le proposte dell'iniziativa possono quindi essere agevolmente ricondotte all'obiettivo generale dell'iniziativa, di modo che il cittadino, ragionevolmente, non si troverebbe ostacolato nell'espressione del suo voto

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

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).

Nello specifico l'iniziativa, a dipendenza dell'evoluzione dei premi di cassa malati e dell'evoluzione dei salari, potrebbe avere un impatto finanziario anche molto importante per il Cantone.

Questo rischio – al di là della sua concretezza ed estensione – costituirebbe tutt'al più 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.

IV. CONCLUSIONI

Per i motivi indicati in precedenza, l'iniziativa rispetta in larga misura 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 Commissione sanità e sicurezza sociale invita quindi il Gran Consiglio a dichiarare ricevibile l'iniziativa popolare legislativa generica "Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)", approvando il disegno di decreto allegato.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Maurizio Agustoni, relatore

Alberti - Cedraschi - Corti - Filippini - Fonio -

Forini - Gianella Alex - Giudici - Isabella - Mazzoleni

Merlo - Petralli - Quadranti - Riget - Rusconi - Schnellmann

Iniziativa popolare legislativa generica del 15 dicembre 2022 “Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)”

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa popolare legislativa generica presentata il 15 dicembre 2022 "Esplosione premi di cassa malati: ora basta!", volta a chiedere al Gran Consiglio di «modificare i parametri legali in modo tale che il costo netto del premio di cassa malati non superi in nessun caso il 10% del reddito disponibile per unità di riferimento», tramite un aumento «dell'impegno finanziario annuale netto a carico del Cantone nel settore delle riduzioni dei premi ordinari dell'assicurazione malattia obbligatoria»;
- 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 del 14 settembre 2023 della Commissione sanità e sicurezza sociale;
- dopo discussione,

d e c r e t a :

I

L'iniziativa popolare legislativa generica presentata il 15 dicembre 2023, "Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)", è dichiarata ricevibile.

II

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

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.