

Rapporto

numero

data

competenza

9 novembre 2023

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa popolare legislativa elaborata 18 ottobre 2022 "Per cure socio sanitarie e prestazioni socioeducative di qualità"

Esame di ricevibilità (art. 38 Cost./TI e art. 102 LDEP)

1. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA GENERICA

1.1 La domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata

La domanda di iniziativa popolare legislativa elaborata "Per cure socio sanitarie e prestazioni socioeducative di qualità" è stata depositata il 18 ottobre 2022. In data 19 ottobre 2022 la Cancelleria dello Stato ha stabilito (FU n. 201/2022 del 20 ottobre 2022) quale termine per la raccolta delle firme (art. 94 LEDP del 19.11.2018) il periodo dal 20 ottobre 2022 al 30 gennaio 2023. I promotori dell'iniziativa sono **Raoul Ghisletta**, Lugano (rappresentante) - **Alfio Aimi**, Capriasca - **Fausto Calabrettà**, Biasca - **Samanta Cudazzo**, S. Antonino - **Romano Dominoni**, Lugano - **Wally Galasso**, Curio - **Adriano Merlini**, Pomi - **Michela Pedersini**, Bioggio - **Stefano Testa**, Bellinzona - **Zenia Toniolo**, Bellinzona -- **Aldo Zwikirsch**, Minusio.

1.2 Cosa chiede l'iniziativa?

A norma dell'art. 37 Cost/TI – nonché gli artt. 93 e segg LEDP -, «settemila cittadini aventi diritto di voto possono, in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una domanda d'iniziativa in materia legislativa» (cpv. 1), con la quale «proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o l'abrogazione di una legge o di un decreto legislativo» (cpv. 2). La raccolta delle firme deve avvenire entro cento giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa (cpv.3)

Con la loro domanda i promotori chiedono al Gran Consiglio l'adozione della seguente Legge quadro sulle strutture socio sanitarie e socioeducative:

Art. 1 Scopo

La presente legge ha come scopo di definire le condizioni quadro per il finanziamento degli enti socio sanitari e socioeducativi sussidiati da parte del Cantone. Essa si applica anche alle strutture socio sanitarie e socioeducative gestite direttamente dal Cantone.

Art. 2 Ruolo di Cantone e Comuni

Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi socio sanitari e socioeducativi, in particolare in materia di strutture e di prestazioni.

Il Consiglio di Stato elabora le pianificazioni settoriali, sentendo i Comuni e gli interessati, per strutture ospedaliere e servizi ambulanze, case anziani e centri diurni, servizi di assistenza e cure a domicilio e servizi d'appoggio, enti socioeducativi e per gli interventi sulle dipendenze, nidi e strutture extrascolastiche.

Il Gran Consiglio decide in merito agli indirizzi strategici delle pianificazioni settoriali.

Art. 3 Condizioni di lavoro

Le condizioni di lavoro devono ricevere l'approvazione del Cantone e devono favorire la qualità delle prestazioni degli operatori ed evitare l'abbandono precoce delle professioni sociosanitarie e socioeducative, segnatamente attraverso il rispetto delle seguenti disposizioni necessarie per ottenere il finanziamento pubblico:

- *il personale necessario per la presa a carico viene stabilito e verificato in modo trasparente e periodico dal Cantone dopo consultazione di esperti indipendenti e delle associazioni professionali: nel calcolo si tiene conto degli oneri per compiti amministrativi del personale sociosanitario e socioeducativo, come pure delle assenze per malattie, infortuni, congedi pagati e formazione continua;*
- *i contratti di lavoro di regola sono a tempo indeterminato: i contratti di lavoro su chiamata e a tempo determinato sono limitati a casi giustificati e notificati al Cantone e ai partner sociali;*
- *i salari sono stabiliti in base ad analisi scientifiche indipendenti delle funzioni, che vengono effettuate nei singoli settori e segnatamente: a) strutture ospedaliere e servizi ambulanze; b) case anziani e centri diurni; c) servizi assistenza e cure a domicilio e servizi d'appoggio; d) enti socioeducativi e per gli interventi sulle dipendenze; e) nidi e strutture extrascolastiche;*
- *nel calcolo del finanziamento pubblico i salari sono riconosciuti, tenendo conto della classe e dell'aumento annuo (scatto) del personale;*
- *il picchetto svolto sul posto di lavoro conta come tempo di lavoro;*
- *le indennità orarie per lavoro notturno, in sabato e in festivo corrispondono ad un supplemento di almeno il 15% del salario orario medio della rispettiva funzione e ad una compensazione di tempo equivalente al 10% almeno della durata del lavoro svolto;*
- *l'orario di lavoro settimanale, la compensazione delle ore supplementari e straordinarie, i giorni liberi settimanali, le vacanze; i congedi per anzianità di servizio, i congedi pagati per la conciliazione famiglia lavoro, i contributi per la frequenza nei nidi dei figli dei dipendenti e le condizioni pensionistiche sono al minimo quelli previsti dall'Ente ospedaliero cantonale;*
- *il tempo di lavoro deve essere registrato elettronicamente, deve includere il tempo di vestizione e deve comprendere il tempo di trasferta tra un luogo di lavoro e l'altro;*
- *in ogni settore è introdotto un sistema di prepensionamento con rendita ponte sostitutiva dell'AVS;*
- *in ogni settore è introdotto un sistema di supervisione e di sostegno al personale per situazioni critiche;*
- *in ogni struttura la partecipazione attiva del personale è favorita ai sensi della legge sulla partecipazione, in particolare sulle questioni organizzative;*
- *la contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro del settore è favorita ed il rispetto dei contratti collettivi di lavoro è richiesto;*
- *subappalti ed esternalizzazioni sono vietati, se conducono ad applicare condizioni di lavoro peggiorative rispetto a quelle definite dalla presente legge.*

Art. 4 Diritti di pazienti e degli utenti

Il Consiglio di Stato definisce i diritti dei pazienti e degli utenti dei singoli settori e sostiene finanziariamente le associazioni che promuovono tali diritti e che tutelano pazienti ed utenti.

Art. 5 Valutazione della qualità

1. *La valutazione della qualità delle singole strutture avviene ogni tre anni ad opera di un ente indipendente, scelto dal Cantone in modo trasparente, e concerne:*
 - *la qualità delle prestazioni erogate;*
 - *la soddisfazione di pazienti ed utenti;*
 - *la soddisfazione del personale.*
2. *I risultati per struttura sono resi pubblici dal Consiglio di Stato.*

Art.6 Organi di mediazione

1. *Consiglio di Stato istituisce uno o più organi di mediazione indipendenti, che sono accessibili gratuitamente a pazienti, utenti e relativi parenti o rappresentanti, nonché al personale.*
2. *L'organo o gli organi incaricati pubblicano annualmente un rendiconto.*

Art. 7 Commissione di controllo

Il Gran Consiglio nomina una speciale commissione parlamentare di controllo, che redige annualmente un rapporto pubblico sul raggiungimento degli obiettivi pianificatori settoriali, come pure sul rispetto dei mandati attribuiti e dei contratti stipulati con gli enti e le strutture, segnalando eventuali problemi.

Il Consiglio di Stato, i Comuni, gli enti e le strutture collaborano con la commissione di controllo, mettendo a disposizione informazioni e documenti.

Art. 8 Adeguamento delle leggi vigenti

Le eventuali disposizioni contrarie alla presente legge contenute in altre leggi sono abrogate.

Art. 9 Entrata in vigore

Il Consiglio di Stato stabilisce l'entrata in vigore della presente legge.

In un'intervista rilasciata dal primo promotore Raul Ghisletta, quest'ultimo ha rilevato

“La necessità di intervenire a favore di migliori condizioni di lavoro nel settore socio-sanitario e socio-educativo è a parole riconosciuta da molti. Alcuni passi avanti sono stati fatti, ma resta ancora molto da fare per rafforzare le condizioni quadro! La crisi finanziaria del Cantone e l'infausto corsetto del decreto Morisoli (risanamento delle finanze cantonali entro il 2025 usando esclusivamente l'accetta sulle spese: una vera follia!) sono degli ostacoli importanti sulla via del miglioramento delle condizioni del personale socio-sanitario e socio-educativo in Ticino.

Sempre di più in Ticino la classe dominante lascia in difficoltà la classe lavoratrice, pensando solamente ai propri interessi a breve termine, ossia pagare meno imposte: salvo poi fare del populismo, lamentandosi che i datori di lavoro socio-sanitari e socio-educativi ricorrono a frontalieri.

Per anni il Cantone formava giovani operatrici socio-assistenziali, mentre tanti nidi e strutture extrascolastiche assumevano solamente frontalieri sottopagati: non per cattiva volontà, ma a causa delle pessime condizioni di finanziamento pubblico. Unicamente innalzando le condizioni di lavoro tramite un buon contratto collettivo di lavoro - con copertura finanziaria di Cantone e Comuni - è ora possibile attirare persone residenti e fare in modo che lavorino stabilmente nel settore socio-sanitario e socio-educativo.

In queste settimane stiamo raccogliendo le 7'000 firme per la riuscita dell'iniziativa popolare del Sindacato VPOD Ticino, che vuole rafforzare le condizioni quadro del settore socio-sanitario e socio-educativo allo scopo di avere prestazioni di qualità e di mantenere a lungo il personale formato in questi lavori.

L'iniziativa popolare vuole inserire 5 principi validi per tutto il settore socio-sanitario e socio-educativo:

1. *condizioni lavorative minime valide per tutto il settore socio-sanitario e socio-educativo in modo da garantire una maggiore attrattività e una maggiore durata delle carriere professionali (evitare l'abbandono precoce);*
2. *codificare i diritti di pazienti e utenti;*

3. *introdurre una valutazione indipendente e trasparente della qualità nelle strutture;*
4. *creare organi di mediazione per pazienti, utenti e personale;*
5. *codificare l'alta sorveglianza parlamentare sul settore.*

<https://www.ticinonews.ch/ospiti/rivalutare-le-condizioni-nel-settore-sociosanitario-e-socioeducativo-371625>

Elemento caratterizzante dell'iniziativa pare quindi essere quello delle condizioni di lavoro del personale attivo in questi due settori (una sorta di contratto collettivo "per legge") e marginalmente quello dei diritti dei pazienti, oltre a maggiori o più ampi finanziamenti da parte degli enti pubblici (Cantone e Comuni), per il personale, le associazioni a favore dei pazienti (in generale) e la mediazione. Il tutto sotto un controllo del Parlamento cantonale.

1.3 Aspetti procedurali

In data 16 febbraio 2023 (FU n. 34/20231 del 17 febbraio 2023) la Cancelleria dello Stato, richiamati gli articoli 99, 100 e 101 della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 (LEDP);

considerati l'attestazione di validità delle firme eseguita da parte delle Cancellerie comunali conformemente all'art. 98 LEDP e gli accertamenti effettuati dalla Cancelleria dello Stato conformemente all'art.100 LEDP;

ha dichiarato valide 7'687 firme- ricevute dalla Cancelleria dello Stato durante i termini di cui all'articolo 99 capoversi 1 e 2 LEDP.

L'iniziativa è stata pertanto dichiarata riuscita ai sensi della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP; RL 150.100) e gli atti relativi sono stati trasmessi al Gran Consiglio per le sue incombenze. La Cancelleria dello Stato ha trasmesso altresì la domanda di iniziativa al Consiglio di Stato contemporaneamente alla pubblicazione del risultato nel Foglio ufficiale (Art. 107 cpv. 3 LDEP)

L'esame dell'iniziativa è stato assegnato dal Gran Consiglio alla Commissione sanità e sicurezza sociale in occasione della seduta del 13.03.2023.

Il 19 aprile 2023 (RG 1896) il Consiglio di Stato ha comunicato di voler presentare un rapporto entro 9 mesi (art. 107 cpv. 4 LDEP).

2. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione Sanità e sicurezza sociale, appurato l'adempimento degli aspetti procedurali ha designato il sottoscritto relatore nella seduta del 11.05.2023, limitatamente all'aspetto della ricevibilità.

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, 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. 38 Cost./TI² 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 diritto³.

Se ritiene l'iniziativa irricevibile, il Gran Consiglio emette una corrispondente decisione, impugnabile direttamente al Tribunale federale, non essendo istituite vie di ricorso a livello cantonale⁴. 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 Governo⁵.

Se invece ammette la ricevibilità, il Gran Consiglio deve esaminare l'iniziativa nel merito. Il Parlamento è tenuto a decidere se accoglierla o respingerla. In quest'ultimo caso può proporre contemporaneamente l'accettazione di un controprogetto sulla stessa materia (combinati art. 39 cpv. 3 Cost./TI e 108 cpv. 3 LEDP), ritenuto comunque che l'iniziativa può essere ritirata (art. 39 cpv. 3 Cost./TI seconda frase Cost./TI). Se il Consiglio di Stato non dà la sua adesione all'eventuale controprogetto, esso dovrà essere sottoposto a una seconda lettura a norma della Costituzione (art. 108 cpv. 4 LEDP). In ogni caso il Gran Consiglio deve pronunciarsi entro diciotto mesi dalla pubblicazione del risultato della raccolta delle firme o dalla presentazione del messaggio relativo del Consiglio di Stato (art. 108 cpv. 5 LEDP). La votazione popolare deve aver luogo in ogni caso al più tardi entro due anni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda di iniziativa (art. 46 cpv. 2 Cost./TI). Entrambi i termini indicati non sono perentori ma ordinatori⁶.

Se all'iniziativa popolare il Gran Consiglio contrappone un proprio progetto, i cittadini aventi diritto di voto devono decidere, in un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto rispetto al diritto vigente; hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui iniziativa e controprogetto vengano accettati (art. 40 Cost./TI).

Non si procede tuttavia a votazione se i promotori ritirano la domanda di iniziativa entro il termine (perentorio) di dieci giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale della

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

² **Art 38 Cost./TI**

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.

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

⁴ Sentenza 1P_150/2003 del 5 dicembre 2003, in RtiD 1-2004 n. 48, consid. 1.1

⁵ Sentenza 1C_366/2013 del 3 settembre 2013 e DTF 138 I 171 consid. 1

⁶ Sentenza 1P_145/2005 del 17 marzo 2005 consid. 2.6 e 2.8

deliberazione del Gran Consiglio (art. 103 cpv. 2 LEDP)⁷. Non si procede a votazione neppure quando il Gran Consiglio dichiara di accettare il progetto popolare (art. 39 cpv. 2^{bis} Cost./TI e art. 109 cpv. 1 cpv. 1 LEDP): in effetti, soprattutto per questioni di economia procedurale, si intende evitare una chiamata obbligatoria alle urne, quando lo stesso risultato è già stato ottenuto grazie alla decisione del Gran Consiglio, il cui decreto, beninteso, rimane comunque sottoposto al diritto di referendum (art. 109 cpv. 2 LEDP).

La Commissione – sentito anche il parere del consulente giuridico del Gran Consiglio viste alcune perplessità emerse in prima battuta quanto alla ricevibilità da parte del relatore - ha discusso la questione della ricevibilità durante la seduta del 9.11.2023.

3. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

3.1 Principi generali

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.

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 posteriori⁸.

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 internazionale⁹.

Il principio della 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. È 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'ultimo¹⁰.

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/fed), una tale limitazione vale in effetti

⁷ Il ritiro della domanda è annunciato nel Foglio ufficiale (art. 103 cpv. 4 LEDP)

⁸ 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

⁹ art. 49 Cost/fed; DTF 138 I 131, consid.3; 133 I 110, consid. 4.1; 134 I 125, consid. 2.1; 133 I 286 consid. 3.1.)

¹⁰ DTF 133 I 110 consid. 4.1; DTF 130 I 82 consid. 2.2; DTF 128 I 295 consid. 3b

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 superiore¹¹.

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 nullità¹².

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/fed), 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 superiore¹³.

Il rispetto del diritto superiore prevede altresì che un'iniziativa cantonale può venir attuata a condizione che il Cantone disponga di una competenza specifica, propria o delegata, per legiferare nell'ambito dell'iniziativa.

Il principio della 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.

È 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'ultimo¹⁴.

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*»¹⁵. 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

¹¹ Sentenza 1C_844/2013, consid. 3.1 e i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali ivi citati

¹² Ibidem consid.3.2

¹³ Ibidem consid.3.3

¹⁴ DTF 133 I 110, c. 4.1, DTF 130 I 82, c. 2.2, DTF 128 I 295 c. 3b, DTF 127 I 60 c. 4a

¹⁵ DTF 140 I 218 c. 5.4

adottare o applicare delle norme contrarie al diritto federale¹⁶. È dunque in tali circostanze che viene a concretizzarsi la caratteristica principale di questa "categoria" di competenze federali, denominate "non limitate ai principi", che conferisce al Legislatore federale la facoltà di pronunciarsi esaustivamente in un determinato ambito e quindi di escludere il concretizzarsi di eventuali regolamentazioni cantonali autonome¹⁷.

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 materia¹⁸. Sapere se questo è lo scopo e l'effetto di una determinata normativa è un quesito che va chiarito, ricorrendo alla sua interpretazione, che non può unicamente limitarsi all'analisi del solo testo costituzionale, ma va estesa alla legislazione federale, comprese, talvolta, le ordinanze del Consiglio federale. In tale contesto, il più delle volte l'interpretazione condurrà a rilevare l'esistenza di spazi legislativi più o meno ampi riservati ai Cantoni (deleghe)¹⁹. Sono invece rari i casi in cui dottrina e giurisprudenza ritengono esaustivo un determinato ambito disciplinato dal diritto federale (che impedirebbe ai Cantoni di legiferare).

Nella fattispecie concreta dei temi trattati dall'iniziativa qui in esame si osserva quanto segue:

- l'art. 41 cpv. 1 Cost. fed.) contempla tra gli obiettivi sociali che Confederazione e Cantoni si adoperano a perseguire, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa privata:
 - a. *ognuno sia partecipe della sicurezza sociale;*
 - b. *ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute;*
 - c. *la famiglia sia promossa e protetta quale comunità di adulti e bambini;*
 - d. *le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate;*
 - e. *ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili;*
 - f. *i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità;*
 - g. *i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica, e ne sia promossa la salute.*
- Il cpv. 3 della norma prevede comunque che la Confederazione e i Cantoni perseguono gli obiettivi sociali nell'ambito delle loro competenze costituzionali (cfr. anche art. 42 e segg. Cost. fed.) e dei mezzi disponibili;
- a livello cantonale l'art. 4 Cost./TI sancisce che il "Cantone garantisce e attua la libertà e i diritti individuali e sociali di chi vive sul suo territorio, promuove la cultura, la solidarietà e il benessere economico e salvaguarda la propria identità e i valori ambientali" (cpv.1) e che "lo Stato persegue i suoi scopi nel rispetto del principio della sussidiarietà" (cpv. 4);

¹⁶ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I, Berna 2013, 3° ed., § 1064

¹⁷ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *op. cit.*, § 1065

¹⁸ G. Malinverni, *Le droit comparé dans le contexte fédéral suisse*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 40 n. 3, luglio-settembre, pp. 591 e 593

¹⁹ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *op. cit.*, § 1065

Rapporto del 9 novembre 2023

- Inoltre tra i diritti sociali (cfr. art. 13 Cost./TI) risulta che *“ogni persona nel bisogno ha diritto [...] alle cure mediche essenziali”* (cpv.1). Inoltre, *“Ogni bambino ha il diritto di essere protetto, assistito e guidato. Egli ha pure diritto ad una formazione scolastica gratuita che risponda alle sue attitudini”* (cpv. 2). Infine *“Ogni persona ha diritto ad un salario minimo che le assicuri un tenore di vita dignitoso. Se un salario minimo non è garantito da un contratto collettivo di lavoro (d’obbligatorietà generale o con salario minimo obbligatorio), esso è stabilito dal Consiglio di Stato e corrisponde a una percentuale del salario mediano nazionale per mansione e settore economico interessati”* (cpv. 3);
- per quanto attiene agli obiettivi sociali (cfr. art. 14 cpv.1 Cost./TI) il Cantone provvede, tra i vari, affinché:
 - a) *ognuno possa sopperire ai suoi bisogni con un lavoro svolto in condizioni adeguate e venga protetto dalle conseguenze della disoccupazione che non può essergli imputata e possa beneficiare di vacanze pagate;*
[...]
 - f) *i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell’adempimento dei loro compiti;*
 - g) *le aspirazioni e i bisogni dei giovani siano presi in considerazione;*
 - h) *ognuno possa beneficiare di un’istruzione e di una formazione adeguata e possa perfezionarsi conformemente ai suoi desideri e alle sue attitudini;*
 - i) *sia promossa l’occupazione ed ognuno possa scegliere liberamente la sua professione;*
[...]
 - l) *ogni persona bisognosa di aiuto per ragioni di età, di infermità, di malattia o di handicap possa ricevere le cure necessarie e disporre di un sufficiente sostegno;*
- infine va osservato come i compiti pubblici siano assolti dal Cantone, dai Comuni e da altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico nei modi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi (cfr. art. 15 cpv. 1 Cost./TI) e *“Nell’assolvimento degli stessi, Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi pubblici, in particolare in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie”* (art. 15 cpv. 3 Cost./TI).

Tanto a livello federale (art. 35 e 36 Cost./fed) quanto a quello cantonale (art. 8 cpv. 3 Cost./TI), tutti i diritti fondamentali devono essere attuati dalle autorità ma possono essere limitati sulla base di leggi formali, interesse pubblico prevalente, rispetto della proporzionalità.

I compiti pubblici sono assolti dal Cantone, dai Comuni e da altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico nei modi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi art. 15 cpv. 1 Cost./TI. Nell’assolvimento degli stessi, Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi pubblici, in particolare in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie.

Sin qui la legge proposta con l’iniziativa popolare è conforme ai principi e agli obiettivi sociali costituzionali ed è altresì corretto prevedere (art. 2 della legge proposta) che gli stessi siano assolti solidalmente tra Cantone e Comuni a dipendenza del riparto di competenze o secondo i principi, peraltro, attualmente in discussione con la riforma TI 2020 sui flussi finanziari e le competenze decisionali dei due livelli istituzionali.

Resta da valutare se vi siano a monte norme superiori, di rango federale, che trattano esaustivamente la materia da parte della sola Confederazione (art. 42 e 49 Cost./fed) o se gli ambiti sociosanitario e socioeducativo siano di competenza cantonale (art. 43

Cost/fed) o federale ma quantomeno con margine di manovra cantonale (art. 46 Cost/fed).

La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione (art. 43a Cost/fed). I compiti statali devono essere eseguiti in modo economicamente razionale e adeguato ai bisogni (art. 43 a cpv. 5 Cost/fed).

Tra le varie norme di rango federale in ambito sociosanitario e socioeducativo si segnala che:

- Giusta l'art. 62 Cost/fed il settore scolastico compete ai Cantoni.
- Per quanto attiene alla Promozione dell'infanzia e della gioventù (art. 67 Cost/fed) *“la Confederazione e i Cantoni tengono conto degli speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù, ognuna nell'ambito delle proprie rispettive competenze”*. Ne consegue che anche il settore socioeducativo (nidi, strutture extrascolastiche, ...) è di competenza cantonale. D'altro canto, anche senza troppi giri di parole, la nuova legge proposta ambisce a definire delle condizioni quadro per il finanziamento degli enti attivi nei settori sociosanitari ed educativi già oggi sussidiati dagli enti pubblici cantonali. Pertanto, appare senz'altro rientrare nelle competenze cantonali.
- Giusta l'art. Art. 112c cpv. 1 Cost/fed i Cantoni provvedono anche all'aiuto e alle cure a domicilio (case anziani, cura a domicilio) per gli anziani e i disabili, mentre la Confederazione sostiene semmai sforzi a livello nazionale (cpv.2). Anche l'assistenza agli indigenti compete ai Cantone di domicilio (art. 115 Cost/fed). Pertanto, la competenza anche per questi settori è Cantonali.
- L'art. 110 cpv. 1 Cost/fed prevede che in tema di lavoro, la Confederazione **può** (quindi i Cantoni hanno una competenza residua) emanare prescrizioni su:
 - a. *la protezione dei lavoratori e delle lavoratrici;*
 - b. *i rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici, in particolare la regolamentazione in comune di questioni aziendali e professionali;*
 - c. *il servizio di collocamento;*
 - d. *il conferimento dell'obbligatorietà generale a contratti collettivi di lavoro.*

I contratti collettivi di lavoro possono essere dichiarati di obbligatorietà generale soltanto se tengono conto adeguatamente di legittimi interessi minoritari e delle diversità regionali e non pregiudicano né l'uguaglianza giuridica né la libertà sindacale (art. 110 cpv. 2 Cost/fed). La Confederazione 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 (ai quali rimane una competenza residua) possono legiferare ma non in contrasto con le disposizioni federali.

Le varie condizioni espone all'art. 3 del testo proposto con l'iniziativa non appaiono comunque in contrasto con le prescrizioni federali in materia. Per contro si tratterà di verificare in corso d'esame della legge proposta, la coerenza con altre normative di rango cantonale in alcuni settori o ambiti specifici. Si pensa per citarne alcune ad es. alla LORD, alla LSan, al RForSan e ad altri contratti collettivi in essere.

- Art. 117a cpv. 1 Cost/fed prevede che nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché tutti abbiano accesso a cure mediche di base sufficienti e di qualità. La Confederazione (cpv. 2) emana prescrizioni concernenti: a. la formazione e il perfezionamento per le professioni delle cure mediche di base, nonché i requisiti per l'esercizio delle stesse; b. l'adeguata remunerazione delle prestazioni della medicina di famiglia. L'art. 117b prevede che la Confederazione e i Cantoni riconoscono e promuovono le cure infermieristiche come componente importante dell'assistenza sanitaria e provvedono affinché tutti abbiano accesso a cure infermieristiche sufficienti e di qualità (cpv.1) ed assicurano altresì che sia disponibile un numero di infermieri diplomati sufficiente per coprire il crescente fabbisogno e che gli operatori del settore delle cure infermieristiche siano impiegati conformemente alla loro formazione e alle loro competenze.

La Costituzione federale non prevede pertanto una competenza generale della Confederazione in materia di salute; di conseguenza, sia lo specifico ambito della salute pubblica, sia quello delle cure rientrano, in linea di principio, nei compiti pubblici spettanti ai Cantoni²⁰. Le competenze della Confederazione a tale livello appaiono quindi limitate e il Legislatore federale potrà ad esempio regolamentare il settore della prevenzione e della promozione della salute, soltanto nella misura in cui le competenze legislative corrispondenti gli saranno state conferite dalla Costituzione federale. La dottrina parla a tale proposito di una "*fragmentarische Rechtssetzungskompetenz des Bundes*" in ambito pubblico, che attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare specifiche disposizioni atte a proteggere la salute, limitatamente a quegli ambiti esaustivamente menzionati all'art. 118 cpv. 2 Cost. fed., all'interno dei quali essa dispone di una "*compétence globale dotée d'un effet dérogatoire subséquent*"²¹.

- Benché il testo di legge oggetto dell'iniziativa popolare non faccia menzione ad una distinzione tra lavoratori indigeni e frontalieri, nell'intervista rilasciata dall'ex collega deputato Raul Ghisletta (cfr. sopra 1.2), se ne accenna. Ragione per cui si richiama qui anche l'art. 50 Cost/TI il quale tratta del tema della lotta al dumping salariale e dell'effetto di sostituzione.

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.

Questo è il senso del detto "*in dubio pro populo*" (v. DTF 138 I 131, c. 3, non pubblicata; DTF 1C_357/2009 dell'8 aprile 2010, c.2.2, DTF 128 I 190, c. 4, DTF 125 I 227 c.4a), 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

²⁰ DTF 140 I 218, c. 5.4

²¹ DTF 128 I 295, c. 3d.bb.).

iniziativisti. 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 iniziativisti e rispetti di per sé il diritto superiore.

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

3.3 Unità della forma e unità del rango

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 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)²². Al riguardo, parte della recente dottrina ritiene che il mancato rispetto dell'unità della forma non dovrebbe comportare l'invalidazione dell'iniziativa²³.

L'iniziativa chiede **nella forma elaborata** l'introduzione nella legislazione cantonale di una nuova legge quadro che regoli le condizioni per il finanziamento degli enti sociosanitari e socioeducativi sussidiati da parte del Cantone e di quelli gestiti direttamente dal Cantone (art. 1 del testo dell'iniziativa).

Si rileva che l'art. 8 dell'iniziativa puntualizza che, se approvata, detta nuova legge abroga le altre disposizioni contrarie contenute in altre leggi. Sebbene tale aspetto risulti indefinito, impreciso ed incompleto, non specificando quali altre leggi o singole disposizioni di altre normative andrebbero soppresse, questa nuova norma non contravviene né il principio dell'unità della forma, né il suo corollario principio dell'unità di rango – 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 domande²⁴ – poiché

²² DTF 115 Ia 148, pag. 149

²³ 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

²⁴ A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 3. ed., Berna, n. 865

le modifiche andrebbero a toccare, se del caso, leggi cantonali e non articoli di rango costituzionale.

Ne consegue che il **requisito dell'unità della forma e quello dell'unità del rango sono da ritenersi rispettati.**

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 scelta²⁵.

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 parte²⁶.

Va d'altra parte rilevato che unità della materia non significa che ogni aspetto parziale di un progetto, o una sua parte importante, debba essere oggetto di una votazione separata²⁷.

Se la massima non viene osservata, 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 parti²⁸. Tra i vari elementi dell'iniziativa deve quindi sussistere un rapporto intrinseco stretto quanto al soggetto trattato e agli obiettivi postulati²⁹. 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 elementi dell'oggetto sono troppo dispersivi e perseguono obiettivi troppo differenti**, segnatamente obiettivi politici diversi e indipendenti³⁰.

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 generica³¹.

²⁵ DTF 137 I 200 pag. 203; DTF 130 I 185 pag. 195; DTF 129 I 381 pag. 384

²⁶ DTF 137 I 200 consid. 2.2, e numerosi riferimenti

²⁷ DTF 129 I 366 consid. 2.2 e richiami

²⁸ DTF 129 I 366 consid. 2.2 e rinvii

²⁹ DTF 137 I 200 consid. 2.2 e richiami

³⁰ DTF 137 I 200 consid. 4

³¹ DTF 129 I 366 consid. 2.2. con riferimento ai singoli tipi di progetti

L'iniziativa in rassegna è intesa ad introdurre una nuova legge quadro con potenziali abrogazioni di altre disposizioni al rango di leggi (pre-)vigenti (e non della Costituzione). La stessa è stata presentata nella forma elaborata dove i requisiti sono, risp. possono essere più restrittivi visto che la domanda contiene una proposta comunque mirata agli obiettivi indicati al capitolo 1.2.

Richiamati questi elementi generali – determinanti anche per le domande di iniziativa legislativa del diritto cantonale ticinese – l'unità della materia è una nozione di portata relativa, difficilmente circoscrivibile; nozione che pertanto – come sottolinea il Tribunale federale – deve essere concretizzata alla luce delle circostanze del singolo caso. In modo 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 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 "*elettori illuminati e interessati politicamente*"³².

Così, un'iniziativa che presenta un insieme di proposte diverse che perseguono, alla fine dei conti, il medesimo obiettivo, ma che riguardano settori giuridici molto diversi come la politica economica, la riforma fiscale, lo sviluppo della formazione e dell'educazione, la riduzione del tempo di lavoro, e così via, viola la il principio dell'unità della materia³³.

All'opposto, un'iniziativa popolare può predisporre strumenti di vario tipo nel medesimo settore, purché questi possano essere ricondotti, senza artifici, al postulato centrale degli iniziativaisti³⁴.

Il principio dell'unità della materia non è poi soddisfatto se l'iniziativa presenta in realtà un programma politico generale³⁵.

Nel caso specifico, con l'iniziativa in esame si intende legiferare intervenendo in due diversi settori quello sociosanitario e quello socioeducativo. 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 testo dell'iniziativa emerge che vi è un unico obiettivo finale, ovvero quello inteso alla definizione delle condizioni quadro per il finanziamento delle istituzioni sociosanitarie e socioeducative affinché queste possano garantire la qualità delle prestazioni erogate. Il criterio di un obiettivo unico non è determinante, da solo, per ritenere soddisfatto il principio dell'unità della materia: non è in effetti certo che misure diverse che perseguano alla fin fine il medesimo obiettivo presentino tra loro un rapporto

³² DTF 129 I 366 consid. 2.3

³³ DTF 123 I 63 consid. 5

³⁴ DTF 125 I 227 consid. 3c

³⁵ DTF 123 I 63 consid. 5

intrinseco sufficientemente stretto ai sensi della giurisprudenza descritta. Più l'obiettivo è generico, più il ventaglio delle misure che concorrono a realizzarlo può essere ampio e quindi, queste possono risultare tanto disparate da costituire, in fin dei conti, elementi indipendenti fra loro³⁶.

Nel caso concreto, tuttavia, malgrado i punti che l'iniziativa intende regolare siano differenti (ruolo delle istituzioni, condizioni di lavoro, organi di mediazione e controllo) gli strumenti previsti per l'attuazione dell'obiettivo sono idonei a raggiungerlo e presentano un'unità sufficiente. Infatti, sebbene l'iniziativa in esame possa risultare eterogenea in alcune sue proposte, essa può essere ricondotta all'idea centrale degli iniziativaisti che è, appunto, quella di servizi statali e parastatali finanziati nel rispetto di determinati e specifici principi con l'obiettivo di permettere alla popolazione di accedere a dei servizi di qualità.

Si può semmai porre il quesito a sapere se sia tollerabile porre in votazione popolare 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 oppure favorevole ad una maggior tutela dei diritti dei pazienti o degli utenti e meno ad un elenco di condizioni di lavoro del personale addetto nei due diversi settori o viceversa.

Va detto comunque che il concetto di qualità delle prestazioni è racchiuso nell'iniziativa e include (almeno) tutti gli ambiti indicati. 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*" secondo cui, in materia di diritti politici, un testo che non ha un senso univoco deve essere interpretato in maniera tale da favorire l'espressione del voto popolare. Questa massima si presta ugualmente alla concretizzazione del principio della proporzionalità (cfr. art. 36 cpv. 3 Cost. fed.), 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 superiore³⁷.

Ne discende che l'iniziativa, malgrado evidenzi – parzialmente almeno – i tratti di un programma politico settoriale, **risulta ancora compatibile con il principio dell'unità della materia**. Visto che il filo conduttore della domanda è agevolmente riconoscibile e i mezzi previsti presentano una certa coesione, non sussiste un rischio particolare che la volontà degli aventi diritto di voto non possa esercitarsi liberamente ai sensi della giurisprudenza.

3.5 Attuabilità

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

³⁶ DTF 123 I 63 consid. 5, sentenza 1C_289/2008 consid. 2.5

³⁷ DTF 138 I 131, consid. 3, non pubblicata; sentenza 1C_357/2009 dell'8 aprile 2010, consid. 2.2; DTF 128 I 190, consid. 4; DTF 125 I 227 consid. 4a

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 natura³⁸.

Elementi relativi, ad esempio, alla sostenibilità finanziaria di quanto richiesto in un'iniziativa non vengono presi in considerazione allo stadio del mero esame di ricevibilità.

Nello specifico l'iniziativa può certamente generare nuovi compiti per lo Stato e un possibile aumento della spesa; questo elemento potrebbe tutt'al più costituire una conseguenza indesiderabile dell'iniziativa, non già una difficoltà insormontabile per la sua attuazione ai sensi della dottrina e della giurisprudenza citate. Tuttavia, non andranno dimenticati i principi di disciplina finanziari costituzionali e legali vigenti in Ticino³⁹

Ne consegue che **il requisito dell'attuabilità è adempiuto.**

4. CONCLUSIONI

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

Ne discende che l'iniziativa popolare legislativa elaborata del 18 ottobre 2022 *“Per cure socio-sanitarie e prestazioni socioeducative di qualità”* **è ricevibile.**

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Matteo Quadranti, relatore

Agustoni - Aldi - Caverzasio - Cedraschi - Corti -

Filippini - Fonio - Forini - Giudici - Isabella - Mazzoleni -

Merlo - Petralli - Riget - Rusconi - Schnellmann

³⁸ («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

³⁹ Art. 34 bis e 34 ter Cost/TI; RL 600.100 Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (LGF) e regolamenti annessi; RL 620.100 Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994; Decreto legislativo concernente il pareggio del conto economico entro il 31 dicembre 2025 con misure di contenimento della spesa e senza riversamento di oneri

INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA presentata il 18 ottobre 2022 denominata “Per cure sociosanitarie e prestazioni socioeducative di qualità”

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE DEL TICINO

- vista l'iniziativa popolare legislativa elaborata del 18 ottobre 2022 denominata “Per cure sociosanitarie e prestazioni socioeducative di qualità” volta a chiedere al Gran Consiglio l'adozione di una Legge quadro sulle strutture sociosanitarie e socioeducative dal seguente tenore:

Art. 1 Scopo

La presente legge ha come scopo di definire le condizioni quadro per il finanziamento degli enti sociosanitari e socioeducativi sussidiati da parte del Cantone. Essa si applica anche alle strutture sociosanitarie e socioeducative gestite direttamente dal Cantone

Art. 2 Ruolo di Cantone e Comuni

Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi sociosanitari e socioeducativi, in particolare in materia di strutture e di prestazioni.

Il Consiglio di Stato elabora le pianificazioni settoriali, sentendo i Comuni e gli interessati, per strutture ospedaliere e servizi ambulanze, case anziani e centri diurni, servizi di assistenza e cure a domicilio e servizi d'appoggio, enti socioeducativi e per gli interventi sulle dipendenze, nidi e strutture extrascolastiche.

Il Gran Consiglio decide in merito agli indirizzi strategici delle pianificazioni settoriali.

Art. 3 Condizioni di lavoro

Le condizioni di lavoro devono ricevere l'approvazione del Cantone e devono favorire la qualità delle prestazioni degli operatori ed evitare l'abbandono precoce delle professioni sociosanitarie e socioeducative, segnatamente attraverso il rispetto delle seguenti disposizioni necessarie per ottenere il finanziamento pubblico:

- *il personale necessario per la presa a carico viene stabilito e verificato in modo trasparente e periodico dal Cantone dopo consultazione di esperti indipendenti e delle associazioni professionali: nel calcolo si tiene conto degli oneri per compiti amministrativi del personale sociosanitario e socioeducativo, come pure delle assenze per malattie, infortuni, congedi pagati e formazione continua;*
- *i contratti di lavoro di regola sono a tempo indeterminato: i contratti di lavoro su chiamata e a tempo determinato sono limitati a casi giustificati e notificati al Cantone e ai partner sociali;*
- *i salari sono stabiliti in base ad analisi scientifiche indipendenti delle funzioni, che vengono effettuate nei singoli settori e segnatamente: a) strutture ospedaliere e servizi ambulanze; b) case anziani e centri diurni; c) servizi assistenza e cure a domicilio e servizi d'appoggio; d) enti socioeducativi e per gli interventi sulle dipendenze; e) nidi e strutture extrascolastiche;*
- *nel calcolo del finanziamento pubblico i salari sono riconosciuti, tenendo conto della classe e dell'aumento annuo (scatto) del personale;*
- *il picchetto svolto sul posto di lavoro conta come tempo di lavoro;*
- *le indennità orarie per lavoro notturno, in sabato e in festivo corrispondono ad un supplemento di almeno il 15% del salario orario medio della rispettiva funzione e ad una compensazione di tempo equivalente al 10% almeno della durata del lavoro svolto;*
- *l'orario di lavoro settimanale, la compensazione delle ore supplementari e straordinarie, i giorni liberi settimanali, le vacanze; i congedi per anzianità di servizio, i congedi pagati per la conciliazione famiglia lavoro, i contributi per la frequenza nei nidi dei figli dei dipendenti e le condizioni pensionistiche sono al minimo quelli previsti dall'Ente ospedaliero cantonale;*

Rapporto del 9 novembre 2023

- *il tempo di lavoro deve essere registrato elettronicamente, deve includere il tempo di vestizione e deve comprendere il tempo di trasferta tra un luogo di lavoro e l'altro;*
- *in ogni settore è introdotto un sistema di prepensionamento con rendita ponte sostitutiva dell'AVS;*
- *in ogni settore è introdotto un sistema di supervisione e di sostegno al personale per situazioni critiche;*
- *in ogni struttura la partecipazione attiva del personale è favorita ai sensi della legge sulla partecipazione, in particolare sulle questioni organizzative;*
- *la contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro del settore è favorita ed il rispetto dei contratti collettivi di lavoro è richiesto;*
- *subappalti ed esternalizzazioni sono vietati, se conducono ad applicare condizioni di lavoro peggiorative rispetto a quelle definite dalla presente legge.*

Art. 4 Diritti d i pazienti e degli utenti

Il Consiglio di Stato definisce i diritti dei pazienti e degli utenti dei singoli settori e sostiene finanziariamente le associazioni che promuovono tali diritti e che tutelano pazienti ed utenti.

Art. 5 Valutazione della qualità

1. *La valutazione della qualità delle singole strutture avviene ogni tre anni ad opera di un ente indipendente, scelto dal Cantone in modo trasparente, e concerne:*
 - *la qualità delle prestazioni erogate;*
 - *la soddisfazione di pazienti ed utenti;*
 - *la soddisfazione del personale.*
2. *I risultati per struttura sono resi pubblici dal Consiglio di Stato.*

Art. 6 Organi di mediazione

1. *Consiglio di Stato istituisce uno o più organi di mediazione indipendenti, che sono accessibili gratuitamente a pazienti, utenti e relativi parenti o rappresentanti, nonché al personale.*
2. *L'organo o gli organi incaricati pubblicano annualmente un rendiconto.*

Art. 7 Commissione di controllo

Il Gran Consiglio nomina una speciale commissione parlamentare di controllo, che redige annualmente un rapporto pubblico sul raggiungimento degli obiettivi pianificatori settoriali, come pure sul rispetto dei mandati attribuiti e dei contratti stipulati con gli enti e le strutture, segnalando eventuali problemi.

Il Consiglio di Stato, i Comuni, gli enti e le strutture collaborano con la commissione di controllo, mettendo a disposizione informazioni e documenti.

Art. 8 Adeguamento delle leggi vigenti

Le eventuali disposizioni contrarie alla presente legge contenute in altre leggi sono abrogate.

Art. 9 Entrata in vigore

Il Consiglio di Stato stabilisce l'entrata in vigore della presente legge.

- *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 9 novembre 2023 della Commissione sanità e sicurezza sociale;*
- *dopo discussione,*

Rapporto del 9 novembre 2023**decreta****I**

L'iniziativa popolare legislativa elaborata presentata il 18 ottobre 2022 denominata "Per cure socio sanitarie e prestazioni socio educative di qualità" 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.