

Rapporto

numero

data

29 aprile 2025

competenza

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

della Commissione gestione e finanze sull'iniziativa popolare legislativa generica 2 ottobre 2024 presentata da Piero Marchesi (primo firmatario) denominata "Stop all'aumento dei dipendenti cantonali"

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

I. L'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA GENERICA

1. La domanda di iniziativa popolare legislativa generica

La domanda di iniziativa popolare legislativa generica "Stop all'aumento dei dipendenti cantonali" è stata depositata il 2 ottobre 2024. In data 30 settembre 2024 la Cancelleria dello Stato ha stabilito (FU n. PR-TI70-0000000034) quale termine per la raccolta delle firme (art. 94 cpv. 4 LEDP) il periodo dal 2 ottobre 2024 al 9 gennaio 2025.

Le promotrici e i promotori dell'iniziativa sono: Piero Marchesi, (rappresentante dei promotori), Gianmaria Frapolli (presidente del comitato d'iniziativa), Cristina Maderni Lotti (co-presidente), Gianluca Padlina, Mendrisio (co-presidente), Andrea Gehri (co-presidente), Stefano Modenini (co-presidente), Luca Albertoni, Alessio Allio, Diego Baratti, Alain Bühler, Andrea Censi, Marco Chiesa, Paolo Morel, Sergio Morisoli, Asia Ponti, Lorenzo Quadri, Andrea Sanvido.

2. Il testo dell'iniziativa popolare legislativa generica

Il testo dell'iniziativa popolare è il seguente:

limitare progressivamente il costo del personale, mediante una modifica della legislazione cantonale che:

- *fissi un tetto massimo del numero dei dipendenti dell'amministrazione cantonale;*
- *impedisca che, per raggiungere questo tetto massimo, si riversino compiti ai Comuni o a altri enti;*
- *riduca di conseguenza il numero di personale impiegato basandosi sul costo medio del personale del Cantone nel caso di esternalizzazione dei servizi.*

Il numero dei dipendenti cantonali (esclusi i docenti in senso stretto e il personale di cura dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale), da definire se unità PPA (piano dei posti autorizzati) o ETP (posti equivalenti a tempo pieno), non dovrà superare l'1,3% della popolazione residente in Ticino. Con questo parametro si prevede una riduzione del 10% del personale indicato (circa 580 unità).

L'obiettivo di riduzione del personale dovrà essere raggiunto entro cinque anni dall'adozione dell'iniziativa e successivamente mantenuto. L'obiettivo può essere perseguito per esempio mediante la non sostituzione dei partenti totale o parziale e/o altre misure.

3. La riuscita dell'iniziativa popolare

In data 3 febbraio 2025 (FU del 4 febbraio 2025) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare legislativa generica ammontavano a 9'850.

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 della gestione e delle finanze in occasione della seduta del 24 febbraio 2025.

II. I LAVORI COMMISSIONALI

In data 11 marzo 2025 la Commissione ha incaricato il consulente giuridico del Gran Consiglio, avv. Roberto Di Bartolomeo, di allestire un parere legale in merito alla ricevibilità dell'iniziativa; il parere dell'avv. Roberto Di Bartolomeo, trasmesso alla Commissione il 17 aprile 2025, è allegato al presente rapporto.

La Commissione ha discusso la questione della ricevibilità durante la seduta del 29 aprile 2025.

III. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

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:

3. Ricevibilità

Art. 38

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 – in estrema sintesi – propone di modificare la legislazione cantonale in modo che il numero dei dipendenti cantonali (esclusi i docenti in senso stretto e il personale di cura dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale) non superi l'1,3% della popolazione cantonale.

Come rettamente considerato dall'avv. Di Bartolomeo, *“la materia oggetto dell'iniziativa – ossia l'organizzazione dell'amministrazione cantonale e la gestione del proprio personale – rientra chiaramente nella sfera delle competenze cantonali. La Costituzione federale, all'art. 3, riconosce infatti la sovranità dei Cantoni in tutti gli ambiti che non siano espressamente riservati alla Confederazione. In assenza di una regolamentazione federale esaustiva in materia, il Cantone conserva la facoltà di disciplinare autonomamente le modalità di organizzazione del proprio apparato amministrativo e di gestione del personale.”* (parere, pag. 6).

Il popolo del Cantone Soletta, del resto, il 3 marzo 2024 si è espresso (respingendola) in merito all'iniziativa popolare promossa dal PLR «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85-Initiative), di contenuto sostanzialmente analogo a quella oggetto del presente rapporto, ritenuto che chiedeva di fissare un rapporto tra funzionari e popolazione di 1 a 85, ciò che corrisponde a un limite di ca. l'1.17% della popolazione.

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).

Nel caso concreto, l'iniziativa contiene da un lato alcune richieste estremamente precise (rapporto tra dipendenti cantonali e popolazione cantonale al massimo dell'1.3%; esclusione di docenti in senso stretto e dipendenti dell'OSC dal computo dei dipendenti cantonali; attuazione dell'iniziativa entro 5 anni; ecc.), all'altro lato sembra lasciare al legislatore cantonale un'ampia facoltà sulle modalità di attuazione dell'obiettivo proposto dall'iniziativa, in particolare non indica su quali ambiti occorra intervenire prioritariamente, né quali disposizioni legislative occorra concretamente modificare.

L'iniziativa, a mente della Commissione, e per stessa indicazione delle promotrici e dei promotori dell'iniziativa, ha quindi natura generica.

L'avv. Di Bartolomeo rileva correttamente che anche *“qualora si ritenesse che la domanda in rassegna presenti sia elementi generici sia elementi elaborati, essa potrebbe essere trattata globalmente come iniziativa generica”* (parere, pag. 4).

Se ne deve quindi concludere che 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, come già ricordato in precedenza, chiede in buona sostanza di limitare il numero dei dipendenti cantonali (esclusi i docenti in senso stretto e il personale di cura dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale) all'1,3% della popolazione cantonale.

La Commissione condivide la valutazione dell'avv. Di Bartolomeo secondo cui sebbene *“il tema trattato potrebbe concernere più ambiti, e taluni principi, se isolati, potrebbero anche apparire eterogenei [...] tuttavia essi possono essere riuniti – senza artifici – in un solo obiettivo (limitazione strutturale del personale pubblico con un tetto massimo al numero di dipendenti dell'amministrazione cantonale) e in questo quadro sono strettamente connessi tra loro, di modo che il cittadino, ragionevolmente, non si troverebbe ostacolato nell'espressione del suo voto”* (parere, pag. 6).

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).

Secondo l'avv. Di Bartolomeo *“l'iniziativa non presenta elementi di contraddizione interna, né si configura come incomprensibile o contrario alla logica o alla natura. Le misure proposte appaiono, sul piano astratto, concretamente realizzabili mediante modifiche legislative nell'ambito delle competenze cantonali. L'eventuale complessità tecnica o politica della loro attuazione non costituisce un ostacolo insormontabile. Neppure il termine di cinque anni può essere considerato irrealistico al punto da configurare un'impossibilità materiale, considerata la giurisprudenza che ammette l'espressione popolare anche su obiettivi da raggiungere in tempi ristretti”* (parere, pag. 8).

La Commissione ritiene che, per verificare in modo più compiuto il criterio dell'attuabilità, occorrerebbe verificare se i compiti pubblici irrinunciabili, nel senso di compiti dettati dal diritto superiore, potrebbero essere svolti con un organico di dipendenti cantonali fissato secondo la proporzione imposta dall'iniziativa.

La Commissione, anche in virtù del principio in *dubio pro populo*, ritiene che non sia necessario procedere con un esame di questo genere; a un mero esame di verosimiglianza si può in effetti ritenere che attualmente il Cantone svolga, attraverso i propri dipendenti, diversi compiti pubblici che non sono di per sé imposti dal diritto superiore e ai quali sarebbe quindi teoricamente possibile rinunciare.

Inoltre, l'iniziativa indica che l'obiettivo può essere raggiunto con *“altre misure”*: è quindi per esempio ipotizzabile – fermo restando che in un esame di ricevibilità non occorre valutare se gli effetti di un'iniziativa siano desiderabili o meno – un allungamento del tempo di lavoro dei dipendenti cantonali (compensato solo parzialmente dal profilo salariale), di modo che lo stesso compito venga svolto da un numero minore di persone.

Ci si potrebbe inoltre chiedere se, pur tenuto conto delle fluttuazioni naturali, sia possibile raggiungere l'obiettivo dell'1.3% nello spazio di cinque anni.

Anche a questo riguardo, l'iniziativa oltre alla *“non sostituzione dei partenti totale o parziale”* riserva *“altre misure”*, di modo che – ribadito che, ai fini dell'esame di ricevibilità, non occorre pronunciarsi sugli effetti eventualmente indesiderabili di un'iniziativa – l'obiettivo, se non fossero sufficienti le fluttuazioni naturali, potrebbe per esempio essere raggiunto anche con disdette dei rapporti di lavoro.

Il requisito dell'attuabilità è quindi adempiuto.

IV. 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, allo stadio attuale, rispetta il requisito dell'attuabilità.

La Commissione gestione e finanze invita quindi il Gran Consiglio a dichiarare ricevibile l'iniziativa popolare legislativa generica *“Stop all'aumento dei dipendenti cantonali”* (IP157).

Per la Commissione gestione e finanze:

Maurizio Agustoni, relatore
Bignasca - Bourgoin - Caroni -
Durisch - Galeazzi - Gianella Alessandra -
Guerra - Piccaluga - Quadranti -
Renzetti - Sirica - Speciali

Allegato (consultabile sul sito www.ti.ch/gc):

- parere del Consulente giuridico del Gran Consiglio del 17 aprile 2025

Rapporto del 29 aprile 2025

INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA GENERICA

presentata il 2 ottobre 2024 denominata "Stop all'aumento dei dipendenti cantonali"

IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa popolare legislativa generica del 2 ottobre 2024 che chiede di:
limitare progressivamente il costo del personale, mediante una modifica della legislazione cantonale che:
 - *fissi un tetto massimo del numero dei dipendenti dell'amministrazione cantonale*
 - *impedisca che, per aggirare questo tetto massimo, si riversino compiti ai Comuni o a altri enti;*
 - *riduca di conseguenza il numero di personale impiegato basandosi sul costo medio del personale del Cantone nel caso di esternalizzazione dei servizi.*

Il numero dei dipendenti cantonali (esclusi i docenti in senso stretto e il personale di cura dell'Organizzazione sociopsichiatrica cantonale), da definire se unità PPA (piano dei posti autorizzati) o ETP (posti equivalenti a tempo pieno), non dovrà superare l'1,3% della popolazione residente in Ticino. Con questo parametro si prevede una riduzione del 10% del personale indicato (circa 580 unità).

L'obiettivo di riduzione del personale dovrà essere raggiunto entro cinque anni dall'adozione dell'iniziativa e successivamente mantenuto. L'obiettivo può essere perseguito per esempio mediante la non sostituzione dei partenti totale o parziale e/o altre misure.

- 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 29 aprile 2025 della Commissione della gestione e delle finanze;
- dopo discussione,

decreta :

I

L'iniziativa popolare legislativa generica presentata il 2 ottobre 2024 denominata "Stop all'aumento dei dipendenti cantonali" 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.