

**Iniziativa popolare legislativa generica del 31 marzo 2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico” – Esame della ricevibilità**

Signora Presidente,

signore e signori Deputati,

la Commissione mi ha chiesto di esprimermi sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare generica (IPG) depositata il 31 marzo 2008 “Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico” (FU 27/2008 del 1° aprile 2008, pag. 2513).

Presentata giusta gli art. 37 Cost./TI e 116 segg. LEDP, essa chiede **l'elaborazione di una legge per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore dei trasporti e del materiale rotabile (PTI)**, fondata sui seguenti principi:

1. **Sull'attuale sito delle Officine FFS di Bellinzona è costituita una zona industriale-tecnologica** ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.
2. Questa zona sarà **inserita nel Piano direttore cantonale**, assumendo di conseguenza il carattere di **zona di interesse pubblico**.
3. Nel quadro della creazione di questa zona, **sarà costituita**, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, **una società pubblica** che:
  - a) rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona
  - b) sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto.
4. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni **potranno partecipare alla costituzione di questa società**.
5. Le **condizioni di lavoro del personale occupato nella società** di cui al punto 3 sono rette dal **contratto di lavoro (CCL) valido per il personale delle FFS Cargo SA**.
6. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a **misure di espropriazione**.

**I. Aspetti procedurali**

Essendo state raccolte 14'768 firme valide (di fronte alle 7'000 necessarie), l'iniziativa è formalmente riuscita (v. FU 48/2008 del 13 giugno 2008, pag. 4551).

Se, come in concreto, il numero di firme è raggiunto, 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 e 134 LEDP).

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 generico<sup>1</sup>. Ad ogni buon conto, i combinati disposti degli art. 38 Cost./TI e 134 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 diritto<sup>2</sup>.

Se ritiene l'iniziativa irricevibile, il Parlamento emette quindi una corrispondente decisione, impugnabile direttamente al Tribunale federale, non essendo istituite vie di ricorso a livello cantonale<sup>3</sup>. Se invece ammette la ricevibilità che può anche essere riconosciuta tacitamente o per atti concludenti, il Gran Consiglio è tenuto, nel caso di un'iniziativa popolare generica, a elaborare il progetto nel senso della domanda (art. 39 cpv. 2 Cost./TI e 135 cpv. 2 LEDP), avvalendosi del Consiglio di Stato. Il progetto viene poi sottoposto allo scrutinio popolare, salvo ritiro dell'iniziativa. Il Gran Consiglio può raccomandarne al popolo l'accettazione o la reiezione oppure proporgli di adottare un suo controprogetto sulla stessa materia, da sottoporre contemporaneamente al voto popolare sul progetto (art. 39 cpv. 3 Cost./TI e 135 cpv. 3 LEDP).

## II. L'iniziativa popolare

Preliminarmente si ricorda che, alla luce delle rassicurazioni formulate a suo tempo dalle FFS in merito al mantenimento dei volumi di lavoro presso lo stabilimento bellinzonese e all'avvenuta creazione del Centro di competenza in materia ferroviaria, i promotori avevano chiesto il congelamento dell'iniziativa. Il 30 maggio 2016, a fronte della situazione d'incertezza venutasi nuovamente a creare (considerata, in particolare, la prospettata riduzione di lavoro e "*malgrado le timide ma insufficienti aperture dei vertici FFS*"), gli stessi avevano tuttavia invitato la CGF a volerla riattivare.

L'iniziativa in oggetto mira, attraverso l'elaborazione di un nuovo testo di legge, alla creazione di una nuova area tecnologico-industriale ai sensi della Legge cantonale per l'innovazione economica del 14 dicembre 2015 (LInn; RL 11.3.3.1), specializzata nel settore dei trasporti e del materiale rotabile. Il polo, che dovrebbe sorgere sull'attuale sito delle

---

<sup>1</sup> v. sentenza del TF 1P.531/2006 dell'8 novembre 2006 in RtiD I-2007 n. 1, consid. 2.1

<sup>2</sup> v. DTF 134 I 172 consid. 1.1 non pubblicato in DTF, 128 I 190 consid. 1.3; 114 la 267 consid. 3.

<sup>3</sup> v. sentenza del TF 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 in RtiD I-2004 n. 48, consid. 1.1.

Officine FFS di Bellinzona, andrebbe inserito nel Piano direttore cantonale in quanto “zona d’interesse pubblico”. Contemporaneamente alla creazione della zona, gli iniziativaisti chiedono che sia costituita una società di diritto pubblico che rilevi le attuali attività svolte dalle Officine FFS e si occupi di sviluppare nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca e innovazione nel campo della gestione e della manutenzione di vettori di trasporto. Alla costituzione di tale società potranno partecipare la Confederazione, i comuni ticinesi e il Cantone dei Grigioni. I promotori chiedono altresì che le condizioni di lavoro del personale occupato dalla società siano rette dal contratto collettivo di lavoro valido per il personale delle FFS Cargo SA. Infine essi chiedono che, qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la costituzione della predetta società, il Cantone possa ricorrere a mirate misure espropriative.

### III. Esame della ricevibilità

La Costituzione cantonale per prima cosa (v. art. 37) e la Legge sull’esercizio dei diritti politici poi (v. art. 133 segg.) prevedono la possibilità di presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa *in materia legislativa*, attraverso la quale proporre l’accettazione, l’elaborazione, la modificazione o l’abrogazione di una legge o di un decreto legislativo. Al riguardo si ricorda che, come la dottrina ci insegna<sup>4</sup>, la nozione di “*materia legislativa*” va interpretata in maniera restrittiva; pertanto l’atto di cui è chiesta l’adozione deve essere volto a produrre una legge in senso materiale. Né la Carta fondamentale, né di riflesso la legge cantonale prevedono però la possibilità di richiedere - come invece avviene in taluni Cantoni - attraverso un’*iniziativa amministrativa*, l’adozione di uno o più atti di carattere individuale e concreto.

Nel caso in esame, il rischio che con una veste apparentemente legislativa l’iniziativa in disamina possa in realtà celare elementi puntuali specifici, tipici delle iniziative in materia amministrativa (come abbiamo appena visto, non contemplate dall’ordinamento giuridico del nostro Cantone) - e dunque, in quanto tali contrari al diritto superiore<sup>5</sup> e al principio dell’unità

---

<sup>4</sup> v. G. Lepori, *Diritto costituzionale ticinese*, Bellinzona, 1988, pag. 512: “[...] *l’iniziativa deve riguardare l’ambito del diritto materiale, né può riferirsi ad atti di indole amministrativa. Ciò appare evidente anche per il fatto che la Costituzione parla di diritto d’iniziativa “in materia legislativa”, escludendo così le altre materie, quelle esecutive, quelle giudiziarie e quelle amministrative. Anche un’interpretazione (sia essa di indole logica o teleologica) approda allo stesso risultato. [...] Non sarà possibile chiedere, in via d’iniziativa legislativa, ad esempio, la concessione di un sussidio, la costruzione di una strada, la soppressione di una scuola ecc.)*”; v. anche M. Borghi, *La loi en droit tessinois in La loi en droit public cantonal*, Coira/Zurigo, 1991, pag. 296-297.

<sup>5</sup> v. in particolare l’art. 37 Cost./TI sull’*iniziativa popolare legislativa*, secondo il quale:

*1* Settemila cittadini aventi diritto di voto possono, in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una **domanda di iniziativa in materia legislativa**.

*2* Con la domanda di iniziativa si può proporre al Gran Consiglio l’accettazione, l’elaborazione, la modificazione o l’abrogazione **di una legge o di un decreto legislativo**.

*3* La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa.

Contrariamente al Ticino, la legislazione di alcuni Cantoni prevede la possibilità di proporre iniziative amministrative, attraverso le quali chiedere l’adozione di atti individuali e concreti, come ad esempio la costruzione di un’opera pubblica o la conservazione di un monumento particolare.

di genere<sup>6</sup> - appare più che probabile. Mi riferisco in particolare al **pto. 1** dell'iniziativa che vorrebbe collocare il polo tecnologico presso l'attuale sedime delle Officine FFS di Bellinzona. Tale richiesta mira all'adozione di un atto individuale e concreto, e sembra quindi scontrarsi con la natura generale e astratta di quelle leggi in senso materiale<sup>7</sup>, promovibili, come visto in entrata, mediante iniziative in materia legislativa ex art. 37 Cost./TI.

Per i suesposti motivi, onde evitare di dichiarare l'iniziativa irricevibile, la precisazione concernente l'ubicazione esatta del polo tecnologico andrebbe stralciata. Nulla impedirà tuttavia al legislatore di designare un Comune specifico (*in casu* la città di Bellinzona), quale sede della società di diritto pubblico (v. pto. 3 dell'iniziativa), come del resto già accade per altri enti di diritto pubblico cantonali, quali ad esempio l'Università della Svizzera italiana (v. art. 1 cpv. 1), l'EOC (v. art. 1 i.f.) o l'AET (v. art. 1 cpv. 1).

Fatta questa doverosa precisazione, si ricorda che, per poter essere esaminata nel merito, l'iniziativa legislativa in oggetto deve adempiere cumulativamente - pena la sua irricevibilità - le citate condizioni dell'unità della forma, dell'unità della materia, della conformità con il diritto superiore e dell'attuabilità.

## 1. Unità della forma

Quando il diritto cantonale contempla l'iniziativa popolare non solo nel senso di una proposta redatta in termini generici ma anche di un progetto elaborato, i promotori dell'iniziativa sono tenuti a formularla distintamente nell'una o nell'altra forma. Essi non possono dunque proporre un unico progetto che unisce le due forme, poiché tale scelta comporterebbe conseguenze importanti dal profilo procedurale: l'iniziativa generica verrebbe concretizzata dal Parlamento in un "*progetto nel senso della domanda*" (art. 135 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)<sup>8</sup>. Al riguardo, parte della recente dottrina ritiene che il mancato rispetto dell'unità della forma non dovrebbe comportare l'invalidazione dell'iniziativa (A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit*

---

<sup>6</sup> Il principio dell'unità di genere – previsto esplicitamente in taluni ordinamenti giuridici cantonali, ma non in quello ticinese – prevede che l'iniziativa sia proposta a un solo livello: legislativo o costituzionale oppure legislativo/costituzionale o amministrativo.

<sup>7</sup> Il termine "legge", usato *in senso materiale*, è sinonimo di atto normativo, ossia di atto giuridico che ha come effetto la creazione, la modificazione o l'abrogazione di norme generali e astratte di un determinato ordinamento giuridico, in base alle norme sulla produzione giuridica vigenti nello stesso ordinamento. È *generale* la norma giuridica che si rivolge a una pluralità indeterminata di soggetti; *astratta* quella che è applicabile a una pluralità indeterminata di casi.

<sup>8</sup> v. DTF 115 Ia 148, pag. 149.

*constitutionnel suisse*, Vol. I *L'Etat*, 3. ed, Berna 2013 pag. 280-281, n. 864; P. Tschannen, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, ZBl. 2002, pag. 2-29).

Non prevedendo l'iniziativa in disamina nient'altro che l'elaborazione di una legge che tenga conto delle richieste formulate ai punti 1. a 6. (in termini talvolta dettagliati e puntuali ma pur sempre generici), **il requisito dell'unità della forma appare senz'altro soddisfatto.**

## 2. Unità della materia

La libertà di voto garantita dalla Costituzione federale all'art. 34 cpv. 2 esige che le votazioni siano organizzate in modo tale che la volontà degli aventi diritto possa essere esercitata liberamente, in particolare senza pressioni né influenze esterne. Ciò comporta, in particolare, che ogni cittadino debba potersi formare una propria opinione nel modo più libero possibile ed esprimere conseguentemente la propria scelta<sup>9</sup>.

Secondo la prassi del Tribunale federale, l'esigenza dell'unità della materia – che rende effettivi questi principi – **vieta di riunire**, nel medesimo oggetto sottoposto a scrutinio popolare, **più proposte di natura o scopi diversi**, che forzerebbero il cittadino ad approvarlo o a respingerlo globalmente, malgrado egli ne condivida solo una parte<sup>10</sup>. Se questa massima non viene rispettata, gli aventi diritto di voto si trovano davanti a un dilemma, non potendo esprimere compiutamente la propria volontà: o approvano globalmente l'oggetto, malgrado non ne condividano una o più parti, oppure devono respingerlo, malgrado ne sottoscrivano l'altra o le altre parti<sup>11</sup>. Tra i vari elementi dell'iniziativa deve quindi sussistere un **rapporto intrinseco stretto quanto al soggetto trattato o agli obiettivi postulati**<sup>12</sup>. 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 indipendenti<sup>13</sup>.

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 generica<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> v. DTF 137 I 200 pag. 203; DTF 130 I 185 pag. 195; DTF 129 I 381 pag. 384,

<sup>10</sup> v. DTF 137 I 200

<sup>11</sup> v. DTF 129 I 366 pag. 371

<sup>12</sup> v. DTF 137 I 200 consid. 2.2.

<sup>13</sup> v. DTF 137 I 200 consid. 4.

<sup>14</sup> v. DTF 129 I 366 consid. 2.2.

L'iniziativa in rassegna è intesa all'elaborazione di una nuova legge; inoltre è stata presentata nella forma generica, dove i requisiti sono meno restrittivi, visto che la domanda contiene una serie di proposte generali che spetta ancora al legislatore concretizzare<sup>15</sup>. Richiamati questi elementi generali – determinanti anche per le domande di iniziativa legislativa del diritto cantonale ticinese – è opportuno rammentare che l'unità della materia è una nozione di portata relativa, difficilmente circoscrivibile; nozione che pertanto – come sottolinea il Tribunale federale - dev'essere concretizzata alla luce delle circostanze del singolo caso<sup>16</sup>. 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 degli *“elettori illuminati e interessati politicamente”*<sup>17</sup>.

Così **un'iniziativa che presenta un insieme di proposte diverse, che perseguono in fin 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 libero di lavoro e così via, **viola il principio dell'unità della materia**<sup>18</sup>. Al contrario, **un'iniziativa popolare può predisporre strumenti di vario tipo nel medesimo settore, purché questi possano essere ricondotti, senza artifici, al postulato centrale degli iniziativaisti**<sup>19</sup>.

In quest'ottica, sebbene l'iniziativa tenda a proporre una serie mirata di misure volte al raggiungimento di uno scopo primario ben preciso – la creazione del precitato polo tecnologico, appunto – appare da subito evidente che un elemento in particolare, vale a dire **l'applicazione del CCL valido per il personale delle FFS Cargo SA ai dipendenti della società di diritto pubblico** di cui al **pto. 5**, stride - pur mantenendo un rapporto parzialmente intrinseco con il resto delle misure proposte - con il principio dell'unità della materia. Come già evidenziato in precedenza, infatti, **il principio dell'unità della materia tende a impedire che ai cittadini vengano sottoposte, in uno stesso oggetto, più proposte di natura e scopo differente**, che imporrebbero loro un'approvazione o un'opposizione globale dell'iniziativa, senza la possibilità di rifiutare quell'eventuale parte non condivisa (v. DTF 137 I 200). In caso contrario, la raccolta delle firme necessarie alla riuscita

---

<sup>15</sup> v. DTF 130 I 185 consid. 3.1; sentenza 1C\_306/2012 del 25 febbraio 2013 consid. 2.1.

<sup>16</sup> v. DTF 137 II 200 consid. 2.2, 129 I 381 consid. 2.3.; 128 I 190 consid. 3.2.

<sup>17</sup> v. DTF 129 I 366 consid. 2.3.

<sup>18</sup> v. DTF 123 I 63 consid. 5

<sup>19</sup> v. DTF 125 I 227 consid. 3c.

dell'iniziativa verrebbe (ingiustamente) agevolata, potendo gli argomenti in essa contenuti interessare a un pubblico più ampio. Per questo motivo, allo scopo di evitare che una simile situazione possa concretizzarsi, la giurisprudenza esige l'esistenza di un **rapporto intrinseco e un'unità di scopo** tra i diversi argomenti sottoposti al popolo e dunque un **rapporto di connessione** che faccia apparire come oggettivamente giustificata l'unione di più proposte in un solo quesito sottoposto al voto popolare. **Nell'iniziativa in oggetto, un simile rapporto intrinseco e di connessione tra l'oggetto "polo tecnologico" e i "contratti collettivi di lavoro applicabili al personale di FFS Cargo SA" è, a dire del vero, assente**, essendo le due proposte di natura diversa e perseguendo le stesse due scopi ben distinti e disgiunti. Di conseguenza - pur comprendendo la legittima volontà degli iniziativaisti di tutelare "sul nascere" le condizioni lavorative del personale alle dipendenze della società di diritto pubblico - non essendoci nel quadro normativo cantonale una norma che permetterebbe (com'è ad esempio il caso del Canton GE, all'art. 60 cpv. 3 della Cost. GE) di **scindere** le due parti dell'iniziativa (creazione del polo tecnologico e CCL), **nel rispetto del principio della proporzionalità il pto. 5 dell'iniziativa andrebbe stralciato, onde evitare di dover dichiarare l'iniziativa totalmente irricevibile per violazione del principio dell'unità della materia.** È infatti assai verosimile immaginare che i suoi autori l'avrebbero presentata, e i firmatari sottoscritta, anche in assenza di tale elemento (v. Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit. pag. 280, n. 862).

Nulla impedirà ovviamente al futuro ente autonomo di diritto pubblico di fissare le condizioni di lavoro dei propri dipendenti ispirandosi al CCL in questione<sup>20</sup> o a un altro contratto analogo. Inoltre, nell'eventualità di un controprogetto, il Parlamento potrà senz'altro disciplinare in maniera puntuale e mirata il tema del rapporto di lavoro, traendo ispirazione, volendo, da CCL analoghi (senza tuttavia riferirsi a un contratto collettivo specifico, giacché un simile riferimento, così dettagliato, risulterebbe inopportuno dal punto di vista della tecnica legislativa. Vi sarebbe inoltre il rischio che, riferendosi a un CCL specifico, qualora questo dovesse subire modifiche non più condivise e non più "in linea" con le esigenze del polo tecnologico cantonale, il legislatore sarebbe chiamato a intervenire e a modificare il testo di legge su quest'unico aspetto puntuale).

### **3. Conformità dell'iniziativa al diritto superiore:**

Secondo la costante prassi riconosciuta dal Tribunale federale, 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, intercantonale, federale o internazionale<sup>21</sup>.

**3.1.** Nella presente fattispecie, un principio che appare in contrasto con il diritto superiore e che andrebbe perciò escluso dal testo dell'iniziativa è contenuto al **pto. 2**. Non è infatti possibile definire a priori in una legge - in assenza cioè del regolare iter pianificatorio previsto dalla legislazione federale e cantonale in materia (si pensi in special modo alla Legge

---

<sup>20</sup> Il rapporto di lavoro tra l'ente di diritto pubblico e i dipendenti non potrebbe del resto essere retto dal CCL di FFS Cargo SA, giacché nella fattispecie, il datore di lavoro non sarebbe con ogni evidenza lo stesso.

<sup>21</sup> v. DTF 128 I 190 consid. 4; DTF 124 I 107 consid. 5b.; DTF 139 I 292 consid. 5.4; DTF 133 I 110 consid. 4.1.

federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 e alla Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011) - che la zona su cui dovrebbe sorgere il nuovo polo tecnologico venga *d'ufficio* inserita nel Piano direttore cantonale (PD), assumendo di conseguenza il carattere di *zona di interesse pubblico*. Ciò non significa che questa non potrà figurare, un giorno, nel PD nel senso auspicato dagli iniziativaisti, ma la modalità con cui tale iscrizione avverrà, dovrà forzatamente rispettare la procedura prevista a tale riguardo dalle specifiche leggi settoriali. Pertanto, anche in questo caso, nel rispetto del principio della proporzionalità, **suggerisco lo stralcio del pto .2, a tutela della ricevibilità - a questo punto parziale - dell'iniziativa**, ritenuto che assai verosimilmente gli autori dell'iniziativa l'avrebbero presentata, e i firmatari l'avrebbero sottoscritta, anche in assenza di questo elemento (v. Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit. pag. 280, n. 862).

**3.2.** Quanto al principio enunciato al **pto. 6** secondo il quale, qualora le FFS non dovessero collaborare alla concretizzazione e alla nascita del polo tecnologico (come espresso al pto. 3), il Cantone potrà adottare puntuali misure espropriative nei confronti dell'attuale proprietario del sedime attualmente occupato dalle Officine FFS, ritengo **possibile una sua interpretazione in un senso favorevole alla ricevibilità**. Numerosi sono infatti i testi legislativi cantonali che già contemplano la facoltà per il Cantone di decidere dell'espropriazione di un fondo<sup>22</sup>, in presenza dei dovuti presupposti e in osservanza della procedura disciplinata dalla legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

**3.3.** Per il resto il testo dell'iniziativa non presenta problematiche particolari e degne di nota, ritenuto in particolare che il rimanente **pto. 3** (costituzione di una società pubblica) appare **in linea con la vigente prassi**, già adottata a livello cantonale, per l'istituzione di altri enti di diritto pubblico, creati mediante l'adozione di specifiche leggi materiali (v. ad esempio USI e SUPSI, AET, EOC e ACR). Esso non può quindi esulare dalla *materia legislativa* e non inficia la ricevibilità dell'iniziativa in disamina.

#### **4. Attuabilità:**

L'attuabilità della domanda, quale ulteriore e ultimo requisito materiale di ricevibilità, espressione di un principio generale del diritto, esige che, in caso di accettazione da parte del corpo elettorale, l'iniziativa possa essere effettivamente realizzata entro un termine ragionevole. Questa esigenza va interpretata in modo molto ampio, tanto che non basta che un'iniziativa sia irragionevole, inopportuna o addirittura estremista, per dichiararla inattuabile. Occorre, piuttosto, che l'inattuabilità sia manifesta e sostanziale.

Nello specifico, l'iniziativa non presenta elementi critici ai sensi della prassi descritta, l'irricevibilità per inattuabilità costituendo, del resto e in via definitiva l'ultima ratio.

## **IV. Conclusione**

Visto quanto precede e tenuto in special modo conto del fatto che l'iniziativa è stata formulata in termini generici, offrendo quindi al legislatore, nella fase della sua concretizzazione, la possibilità di formulare e plasmare il testo legislativo con un certo agio, recependo i principi richiesti e tenendo nel contempo conto delle criticità indicate nella

---

<sup>22</sup> v. ad esempio la Legge sull'utilizzazione delle acque del 7 ottobre 2002 (art. 8), la legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (art. 39), la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (art. 32) oppure la Legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (art. 35).

presente nota, reputo **parzialmente ricevibile** l'iniziativa popolare generica "Giù le mani dalle Officine: per la creazione di un polo tecnologico-industriale nel settore del trasporto pubblico", **a condizione che il testo della stessa sia emendato** tenendo in considerazione gli aspetti problematici appena evidenziati.

Al fine di agevolare il lavoro di codesta lodevole Commissione, si propone l'adattamento del testo dell'iniziativa, che a seguito degli stralci indicati dovrebbe assumere il tenore seguente:

*1. È costituita una zona industriale-tecnologica ai sensi della Legge cantonale sull'innovazione economica.*

*2. Nel quadro della creazione di questa zona, sarà costituita, attraverso una trattativa tra il Cantone e le FFS, una società pubblica che:*

*a) rilevi le attuali attività delle Officine FFS di Bellinzona*

*b) sviluppi nuove attività, nuovi servizi, attività di ricerca ed innovazione nel campo della gestione e della manutenzione dei vettori di trasporto*

*3. La Confederazione, i comuni ticinesi e il cantone del Grigioni potranno partecipare alla costituzione di questa società*

*4. Qualora la collaborazione con le FFS non dovesse permettere la concretizzazione di quanto previsto al punto 3 di questa iniziativa il Cantone può ricorrere a misure di espropriazione.*

Appurata la **ricevibilità parziale**, che può anche essere riconosciuta tacitamente o per atti concludenti, il Gran Consiglio è tenuto a elaborare un progetto nel senso del testo emendato e decidere se accettarlo o respingerlo e, in quest'ultimo caso, se affiancargli un controprogetto sulla stessa materia, ritenuto che l'iniziativa può in ogni caso essere ritirata (art. 39 cpv. 3 Cost./TI). In tal caso i cittadini aventi diritto di voto devono decidere, in un'unica votazione, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto; hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui l'iniziativa e controprogetto vengano accettati (art. 40 Cost./TI e 137 cpv. 2 LEDP).

Per ulteriori informazioni e chiarimenti sono volentieri a disposizione. Vogliate gradire l'espressione della massima stima.

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio:

Avv. T. Veronelli