Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.150/2003 /bom

Sentenza del 5 dicembre 2003
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Nay, vicepresidente del Tribunale federale, Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
cancelliere Crameri.

Parti
1. Giuliano Bignasca, casella postale 2311,
6901 Lugano,
2. Silvano Bergonzoli, via della Posta 14, 6600 Locarno,
3. Paolo Buzzi, 6943 Vezia,
4. Luciano Canal, 6834 Morbio Inferiore,
5. Renza De Dea, 6600 Locarno,
6. Roger Etter, 6821 Rovio,
7. Ivano Lurati, 6883 Novazzano,
8. Michele Foletti, 6974 Aldesago,
9. Norman Gobbi, 6777 Quinto,
10. Flavio Maspoli, via alla Riva 3a, 6648 Minusio,
11. Marco Maspoli, 6500 Bellinzona,
12. Eros Mellini, 6962 Viganello,
13. Virgilio Nova, 6962 Viganello,
14. Roberta Pantani, 6830 Chiasso,
15. Rodolfo Pantani, 6830 Chiasso,
16. Donatello Poggi, 6710 Biasca,
17. Luciano Poli, residenza Moira, 6614 Brissago,
18. Guido Quadri, 6932 Breganzona,
19. Pierre Rusconi, 6942 Savosa,
20. Giorgio Salvadè, 6900 Lugano,
21. Paolo Sanvido, 6900 Lugano,
22. Gianfranco Soldati, 6653 Verscio,
23. Alessandro Torriani, 6500 Bellinzona,
ricorrenti,
rappresentati da Giuliano Bignasca, casella postale 2311, 6901 Lugano,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona, rappresentato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
art. 85 lett. a OG (iniziativa popolare generica del 23 novembre 2001 "per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente"),

ricorso di diritto pubblico contro il decreto del 28 gennaio 2003 del Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Giuliano Bignasca, primo firmatario, e ventitré altri promotori hanno depositato il 22 novembre 2001 alla Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino un'iniziativa popolare generica per la costituzione di una cassa malati cantonale aperta a tutti i cittadini e volta a garantire le spese ospedaliere previste dall'Ente ospedaliero cantonale nonché ad attuare le norme di controllo contro gli abusi; il testo dell'iniziativa precisava che la Cassa dovrebbe essere gestita economicamente e applicare premi mensili esattamente specificati, differenziati secondo l'età o il periodo di formazione; essa dovrebbe inoltre adottare tutte le misure previste dalla legge per ridurre i premi, come la franchigia opzionale, il "bonus" assicurativo e, con l'accordo dell'assicurato, la limitazione della scelta dei fornitori. Pubblicata nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino n. 94/2001 del 23 novembre 2001 (pagina 7157 e seg.), l'iniziativa ha il seguente tenore:
"Domanda di iniziativa popolare generica

Per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente

I/le sottoscritti/e cittadini/e, avvalendosi delle facoltà concesse dalla Costituzione cantonale e dalla Legge sui diritti politici, chiedono al Gran Consiglio di voler varare al più presto una riforma legislativa fondata sui seguenti principi:
1. Sia costituita una Cassa malati cantonale che copra le spese garantite dalla Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) del 18 marzo 1994. Alla Cassa malati cantonale possono aderire tutti i cittadini.
2. La Cassa malati cantonale dovrà garantire le spese ospedaliere come previste dall'Ente Ospedaliero Cantonale e dovrà attuare tutte le norme di controllo previste dalla legge per evitare gli abusi che provocano un aumento sconsiderato dei costi.
3. La Cassa malati cantonale dovrà essere gestita economicamente per permetterle di applicare i seguenti premi sopportabili per gli assicurati:
Premio mensile:
Adulti: dal 25 esimo anno compiuto fr. 160.–
Giovani in formazione dai 18 ai 25 anni fr. 65.–
Ragazzi fino ai 18 anni fr. 55.–
con la partecipazione dell'assicurato alle spese di cura del 10% e con la franchigia di fr. 230.– (come previsto dalla LAMal). I premi sono fissati per i prossimi 5 anni, per poi essere adeguati al rincaro del costo della vita.
4. La Cassa malati cantonale dovrà inoltre applicare tutte le misure previste dalla legge che diano la possibilità all'assicurato di ridurre il suo premio mensile, quali:
a) L'applicazione della franchigia opzionale con la seguente riduzione del premio:
8% con una franchigia di fr. 400.– per gli adulti
15% con una franchigia di fr. 600.– per gli adulti e fr. 150.– fino ai 18 anni
30% con una franchigia di fr. 1200.– per gli adulti e fr. 300.– fino ai 18 anni
40% con una franchigia di fr. 1500.– per gli adulti e fr. 375.– fino ai 18 anni

b) L'introduzione del bonus assicurativo che prevede con l'aumento del premio del 10% una riduzione del premio mensile qualora l'assicurato non ha beneficiato di prestazioni (escluse le prestazioni di maternità e le misure di prevenzione) per più anni consecutivi, e precisamente:
dopo il 1°anno riduzione del premio del 15%
dal 2°anno consecutivo riduzione del premio del 25%
dal 3°anno consecutivo riduzione del premio del 35%
dal 4°anno consecutivo riduzione del premio del 45%

c) La possibilità, in accordo con l'assicurato, di limitare la scelta dei fornitori, così che la Cassa malati cantonale rinunci alla riscossione della franchigia e del 10% della partecipazione alle spese."

B.
L'iniziativa ha raccolto 8191 firme (di fronte alle almeno settemila necessarie), ed è quindi riuscita, ciò di cui è stato dato atto con la pubblicazione del risultato nel Foglio ufficiale n. 11 del 5 febbraio 2002. Essa è stata

quindi trasmessa alla Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio del Cantone Ticino che, esaminatala, ha licenziato due rapporti, l'uno di maggioranza, volto a far dichiarare l'iniziativa irricevibile, l'altro di minoranza, volto a farla dichiarare parzialmente ricevibile, limitatamente ai punti 1 e 2, e a proporre un testo modificato riguardo ai punti 3 e 4.
C.
Con decisione del 28 gennaio 2003 il Gran Consiglio, aderendo al rapporto di maggioranza, ha dichiarato l'iniziativa irricevibile per insanabile contrasto con il diritto federale.
D.
Giuliano Bignasca e gli altri promotori insorgono davanti al Tribunale federale con un ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto dei cittadini. Chiedono di annullare la decisione del Parlamento, cui rimproverano di non aver valutato l'iniziativa nel senso più favorevole per la sua validità. Ammettono ch'essa contiene, nei punti 3 e 4, cifre precise, ma attribuiscono loro solo un valore indicativo, la volontà degli iniziativisti essendo diretta all'offerta di premi sopportabili e all'attuazione di provvedimenti idonei a ridurre la pressione finanziaria sui cittadini; comunque, almeno i punti 1 e 2, volti all'istituzione di una Cassa malati cantonale e al contenimento dei costi, dovrebbero essere sottoposti al popolo, visto che costituirebbero l'elemento fondamentale dell'iniziativa stessa.
E.
Il Consiglio di Stato, in rappresentanza del Gran Consiglio, propone di respingere, in quanto ricevibile, il ricorso.

Il 12 maggio 2003 i ricorrenti hanno presentato, su invito del Tribunale federale, una replica, cui hanno fatto seguito, il 3 giugno 2003, osservazioni del Consiglio di Stato.

Diritto:
1.
1.1 I promotori dell'iniziativa hanno presentato un ricorso per violazione del diritto di voto dei cittadini, il quale è garantito dall'art. 85 lett. a OG e comprende pure il diritto d'iniziativa, cui la presente fattispecie particolarmente si riferisce. Ogni cittadino ha il diritto di esigere che un'iniziativa sia sottoposta al voto popolare, in condizioni conformi alla Costituzione e alla legge, quand'essa soddisfi le esigenze previste (DTF 128 I 190 consid. 1.1, 117 Ia 66 consid. 1d/cc). La legittimazione dei ricorrenti, cittadini attivi nel Cantone Ticino (art. 27 e seg. Cost./TI), è pacifica (DTF 128 I 190 consid. 1.1, 121 I 334 consid. 1a, 357 consid. 2a). Il diritto ticinese non istituisce vie di ricorso contro una decisione come quella qui impugnata. Il corso delle istanze cantonali è pertanto stato esaurito (art. 86 OG) e il ricorso è tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG).
1.2 Il ricorso fondato sulla violazione dei diritti politici soggiace alle stesse esigenze procedurali applicabili agli altri ricorsi di diritto pubblico. Il Tribunale federale è vincolato dai motivi invocati dai ricorrenti, che devono indicare i diritti costituzionali o i principi giuridici che sarebbero stati violati e precisare in che consiste la loro violazione (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 129 I 185 consid. 1.6, 121 I 334 consid. 1b, 357 consid. 1d). Il Tribunale federale non deve ricercare d'ufficio motivi non invocati o non sufficientemente sostanziati nel ricorso.
1.3 Nel campo d'applicazione dell'art. 85 lett. a OG il Tribunale federale esamina con piena cognizione non solo le norme del diritto federale e della Costituzione cantonale ma anche quelle del diritto cantonale di rango inferiore, in quanto determinino il contenuto del diritto di voto o di iniziativa, oppure vi siano strettamente connesse. Vengono esaminate unicamente dal profilo dell'arbitrio le altre norme del diritto cantonale e le questioni di fatto (DTF 129 I 185 consid. 2, 128 I 34 consid. 1g, 124 I 107 consid. 5a, 123 I 152 consid. 2b). In caso di interpretazione manifestamente dubbia, il Tribunale federale si attiene al parere espresso dall'istanza cantonale superiore (DTF 121 I 357 consid. 3, 115 Ia 148 consid. 2 e rinvii).
2.
Dal profilo formale i ricorrenti rimproverano alla Commissione di non avere udito il loro rappresentante sulla possibilità e la disponibilità a elaborare un progetto di legge. Essi non dimostrano però che una loro siffatta richiesta sarebbe stata disattesa né fanno valere che il diritto cantonale imporrebbe di ascoltare gli iniziativisti a questo riguardo. La censura, che non adempie le esigenze di motivazione, è quindi inammissibile (DTF 121 I 334 consid. 1c). Del resto, la giurisprudenza ha stabilito che, di massima, non esiste il diritto di essere sentito nella procedura legislativa (DTF 129 I 232 consid. 3.2 pag. 237 in alto, 113 consid. 1.4 pag. 118, 121 I 230 consid. 2c); in particolare, quando un parlamento cantonale decide sull'ammissibilità di un'iniziativa popolare,

i cittadini o il comitato d'iniziativa non possono invocare un diritto di essere sentiti, deducendolo dal diritto costituzionale (art. 4 vCost., ora art. 29 cpv. 2 Cost.; DTF 123 I 63 consid. 2a-d con riferimenti).
3.
3.1 I ricorrenti richiamano la legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1954 (LIRR) e l'art. 92 Cost./TI, concernente la validità del diritto anteriore alla Costituzione, e ne censurano la violazione, rimproverando al Gran Consiglio di non aver elaborato un progetto di legge conforme all'iniziativa. Ora, la LIRR è stata abrogata e sostituita dalla nuova legge cantonale sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998 (LEDP), entrata in vigore definitivamente, per quanto qui interessa, il 1°luglio 1999. Tenuto conto anche dell'art. 94 Cost./TI, all'iniziativa litigiosa, depositata il 22 novembre 2001, non è applicabile la LIRR ma la LEDP, oltre che la nuova Costituzione ticinese.
3.2 Secondo l'art. 38 Cost./TI il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa legislativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità (v. l'analogo tenore dell'art. 134 LEDP). Come il Consiglio di Stato ha rilevato nella risposta, il diritto ticinese non prescrive invece, espressamente e in termini chiari, che un'iniziativa ritenuta irricevibile debba essere sottratta al voto popolare. Nella prassi tuttavia il Gran Consiglio, anche quando il menzionato esame della ricevibilità non era previsto dalla normativa cantonale, non esitava a dichiarare improponibili, rifiutando di sottoporle al popolo, le iniziative contrarie, in particolare, al diritto superiore (causa 1P.246/1999, sentenza del 14 dicembre 1999, consid. 2b, apparsa in RDAT I-2000, pag. 325; Guido Corti, Validità e attuabilità di un'iniziativa popolare in materia legislativa, parere del 22 dicembre 1993, RDAT II-1994, pag. 206 segg., in particolare pag. 208; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 2a ed., Berna 1997, n. 643 pag. 247 seg.). Questa prassi non viene censurata nel ricorso, né si vedrebbero motivi ragionevoli per dichiararla incostituzionale (cfr. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2000, n. 2132 e n. 2134 e seg., pag. 843 seg.). Che il Parlamento cantonale potesse formalmente, dandosene i presupposti, dichiarare irricevibile l'iniziativa, non viene peraltro contestato dai ricorrenti, anche se essi negano che fossero dati i motivi per invalidarla, perlomeno che fossero dati per invalidarla nella sua integralità.
3.3 Il Gran Consiglio ha dichiarato l'iniziativa irricevibile, aderendo al rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze, che costituisce, in sostanza, la vera e propria motivazione della decisione impugnata (cfr. Marco Borghi/ Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 all'art. 79 e n. 3 all'art. 80) e si fonda, tra l'altro, su un'analisi dell'Istituto del diritto della salute dell'Università di Neuchâtel e su una valutazione del consulente giuridico del Gran Consiglio.
3.4 La domanda di iniziativa può essere presentata in forma elaborata o generica (art. 39 cpv. 1 Cost./TI e art. 133 cpv. 3 LEDP). Sempre che non sia dichiarata irricevibile, la domanda, se non è accolta dal Gran Consiglio, viene sottoposta nel primo caso al voto popolare (v. causa 1P.246/1999 consid. 3d/bb, citata); nel secondo caso, trattandosi di una proposta generica, il Gran Consiglio è tenuto a elaborare il progetto nel senso della domanda (art. 39 cpv. 2 Cost./TI e art. 135 cpv. 1 e 2 LEDP).
3.5 Gli iniziativisti (e ricorrenti) hanno definito la domanda come "iniziativa popolare generica", designazione ripresa anche dal Gran Consiglio nella pubblicazione del 28 gennaio 2003. Nel rapporto di maggioranza la Commissione parlamentare non si esprime sulla forma dell'iniziativa: rilevando che, in caso di ricevibilità, si sarebbe dovuto elaborare un testo di legge, essa ha tuttavia implicitamente propeso per la forma generica. Il consulente giuridico del Gran Consiglio sottolinea che l'iniziativa presenta in alcuni suoi punti un alto grado di concretezza e aggiunge che il diritto ticinese non prevede la possibilità di presentare un'iniziativa in forma mista: cionondimeno, non vi sarebbero in concreto problemi particolari dal profilo dell'unità della forma se l'iniziativa fosse interamente qualificata come generica. Nella risposta al ricorso il Consiglio di Stato non si esprime al riguardo ma nelle successive osservazioni del 3 giugno 2003 sostiene che si tratta di un'iniziativa generica o eventualmente, secondo un'espressione usata dalla dottrina, di un'iniziativa "non formulée détaillée" (Andreas Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Losanna 1987, n. 58 pag. 31) la quale dovrebbe essere trattata
globalmente alla stregua di un'iniziativa generica. Viste tali considerazioni, la questione della natura dell'iniziativa, non litigiosa in quanto ritenuta generica, non va esaminata oltre.
4.
4.1 Di regola, un'iniziativa popolare cantonale non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, federale o internazionale. L'autorità chiamata a esaminare la validità materiale di un'iniziativa

deve tuttavia interpretarne i termini nel senso più favorevole agli iniziativisti; quando, applicando i metodi interpretativi riconosciuti, il testo di un'iniziativa si presti a un'interpretazione conforme al diritto superiore, essa dev'essere dichiarata valida e sottoposta al voto popolare: l'interpretazione conforme deve permettere di evitare, in quanto possibile, le dichiarazioni di nullità (art. 49 Cost.; DTF 128 I 190 consid. 4, 125 I 227 consid. 4a, 121 I 334 consid. 4; Grisel, op. cit., n. 667 segg.; Hangartner/Kley, op. cit., n. 2117 e segg. pag. 838 seg.).
4.2 Il Consiglio di Stato sostiene che i ricorrenti non criticano, perlomeno con una motivazione conforme alle esigenze dell'art. 90 OG, la facoltà del Gran Consiglio di dichiarare irricevibili i punti 3 e 4 dell'iniziativa. I ricorrenti rilevano in sede di replica che il tema principale dell'iniziativa - segnatamente il contenimento dei premi della cassa malati per le cure di base - rimane valido anche se le si amputano i punti 3 e 4; richiamando il rapporto di minoranza, essi chiedono di elaborare l'iniziativa generica e di sottoporla al voto popolare.
4.3 Il rapporto di maggioranza, fatto proprio dal Parlamento, si fonda sull'analisi dell'Università di Neuchâtel, che s'era limitata a esaminare la ricevibilità materiale dell'iniziativa stessa, ossia la sua conformità con il diritto superiore. Il rapporto rileva in sostanza che, secondo l'art. 60 della legge federale sull'assicurazione malattie, del 18 marzo 1994 (LAMal, RS 832.10), l'ammontare dei premi dipende dall'insieme degli assicurati, per cui la determinazione nella legge cantonale della modalità specifica di gestione di una cassa per consentire di fissare i premi sarebbe contraria al diritto federale, mentre il congelamento dei premi per anni e il loro adeguamento al rincaro lo sarebbero a maggior ragione, né risulterebbero infine garantiti il principio della solidarietà e l'equilibrio finanziario della cassa. Sempre secondo il rapporto di maggioranza le franchigie opzionali previste dall'iniziativa lederebbero anche l'art. 95 dell'ordinanza sull'assicurazione malattie, del 27 giugno 1995 (OAMal, RS 832.102), concernente i premi dell'assicurazione con franchigie opzionali, che obbliga l'assicuratore ad applicare le riduzioni massime previste dalla norma, indipendentemente dalle esigenze attuariali effettive della cassa
(compensazione dei rischi e costituzione di riserve), mentre analoghe considerazioni varrebbero per il "bonus" assicurativo (art. 96 OAMal) nonché per l'abolizione della franchigia e della partecipazione ai costi riguardo alla scelta limitata dei fornitori di prestazioni (art. 99 OAMal). Per di più, le tre misure di riduzione del premio mensile non potrebbero essere cumulate; del resto, anche in quest'ambito, non sarebbe garantito il principio della solidarietà e dell'equilibrio finanziario della cassa.
4.4 I ricorrenti rilevano, con riferimento ai punti 3 e 4, che l'intento degli iniziativisti sarebbe sostanzialmente generico, volto a offrire "premi sopportabili" e "franchigie": gli importi figuranti nel testo avrebbero in realtà solo valore indicativo, o perlomeno ciò potrebbe essere ritenuto sulla base di un'interpretazione conforme al diritto federale. Così, l'importanza dei mezzi per raggiungere lo scopo, come l'ammontare preciso dei premi, sarebbe del tutto relativa, proprio per la natura generica dell'iniziativa. I ricorrenti aggiungono che l'obiettivo potrebbe essere perseguito anche al di fuori del campo di applicazione del diritto federale, ad esempio prevedendo forme di sussidio individuale, e sostengono che sarebbe nel frattempo venuto meno uno dei principi fondamentali della LAMal, e cioè quello della solidarietà fra le diverse generazioni; concludono rilevando che comunque, in ogni caso, almeno i punti 1 e 2 dell'iniziativa, che di essa costituiscono la parte essenziale, dovrebbero essere sottoposti al popolo.
4.5 Secondo la giurisprudenza, il testo di un'iniziativa dev'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 a posteriori (DTF 121 I 357 consid. 4b pag. 362). In casi dubbi l'iniziativa dev'essere compresa in un senso che la renda conforme al diritto superiore (DTF 121 I 357 consid. 4b, 119 Ia 154 consid. 2b).
4.6 Con i citati generici accenni i ricorrenti non dimostrano come e perché le tesi poste a fondamento del rapporto di maggioranza, cui il Gran Consiglio ha aderito, e che stanno alla base della sua decisione, sarebbero incostituzionali; in particolare, essi non spiegano perché i punti 3 e 4 dell'iniziativa, così come formulati, rispetterebbero le norme della LAMal e dell'OAMal e quindi la preminenza del diritto federale. Il ricorso, in quanto diretto contro la dichiarazione d'irricevibilità dei punti 3 e 4 dell'iniziativa, non può quindi essere esaminato nel merito (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 129 I 185 consid. 1.6).
5.
5.1 L'iniziativa è stata tuttavia dichiarata irricevibile dal Gran Consiglio anche con riferimento ai punti 1 e 2.

Secondo il rapporto di maggioranza il punto 1 dell'iniziativa è silente riguardo alla forma giuridica della costituenda cassa cantonale, forma che però potrebbe incidere sulla partecipazione finanziaria del Cantone e,

quindi, dei contribuenti; gli iniziativisti non avrebbero inoltre specificato chi dovrebbe finanziare inizialmente la nuova cassa. Anche il termine "tutti i cittadini", con riferimento alle persone cui la Cassa cantonale è aperta, sarebbe secondo il Parlamento ambiguo: in effetti, l'art. 3 cpv. 1 LAMal fissa il criterio determinante per l'obbligo assicurativo nel domicilio in Svizzera e non nella cittadinanza, mentre l'art. 4 cpv. 2 LAMal prescrive che l'assicuratore deve accettare ogni persona tenuta ad assicurarsi nel suo raggio d'attività territoriale. Il Gran Consiglio ha quindi concluso per la nullità dell'iniziativa, in quanto essa proponga un criterio diverso da quello previsto dalla legislazione federale e limiti segnatamente l'adesione alla cassa a una cerchia ristretta di persone (i "cittadini"). Quanto al punto 2 dell'iniziativa, l'Autorità cantonale ha rilevato che il catalogo delle prestazioni coperte dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie è definito esaustivamente nella LAMal (art. 25-31) e nelle sue norme di applicazione, per cui una disposizione cantonale delimitante in maniera diversa queste cure sarebbe contraria al diritto federale; peraltro, l'art. 32 LAMal già preciserebbe che le citate prestazioni devono essere efficaci, appropriate ed economiche (cpv. 1), mentre gli art. 56 e segg. già prescriverebbero l'economicità delle prestazioni.
5.2 Secondo i ricorrenti le questioni attinenti alla massa critica necessaria e al finanziamento, oltre che all'iniziale impegno finanziario richiesto dal Cantone per l'istituzione della cassa, possono essere determinate soltanto sulla base di studi e confronti approfonditi; sostengono quindi che, vista la compatibilità dei primi due punti dell'iniziativa con il diritto federale, essi perlomeno dovrebbero venire sottoposti al popolo.
6.
6.1 Ogni persona domiciliata in Svizzera (secondo gli art. 23 a 26 CC, e 1 cpv. 1 OAMal) deve assicurarsi per le cure medico-sanitarie (art. 3 cpv. 1 LAMal), il Consiglio federale potendo estendere l'obbligo a persone non aventi domicilio in Svizzera (cpv. 3).
6.2 Il Gran Consiglio, seguendo il rapporto di maggioranza, ha ritenuto l'iniziativa irricevibile nella misura in cui volesse restringere l'adesione alla cassa ai soli "cittadini", escludendo gli stranieri. La conclusione granconsigliare non può essere seguita. Certo, l'analisi dell'Università di Neuchâtel sottolinea che il termine "cittadini", usato nell'iniziativa con riferimento all'adesione alla costituenda cassa, difetta di precisione, non essendo possibile determinare se vi si intendono solo i cittadini svizzeri o ticinesi, esclusi gli stranieri: poiché nell'iniziativa stessa si usa anche il termine di "sottoscritti cittadini", con riferimento alla titolarità dei diritti politici a livello cantonale, l'espressione "tutti i cittadini" non sarebbe, secondo la tesi citata, soltanto ambigua ma anche contraria al diritto federale, dato che l'art. 3 cpv. 1 LAMal collega l'obbligo di assicurarsi, e la libera scelta dell'assicuratore (art. 4 LAMal), alla nozione di domicilio, e non al requisito della cittadinanza.
6.3 L'espressione litigiosa può essere interpretata in modo conforme al diritto federale, come peraltro ha ritenuto anche il consulente giuridico del Gran Consiglio. Nel termine generale di "cittadini", che il testo dell'iniziativa non limita, né espressamente né implicitamente, a quelli ticinesi o svizzeri, possono rientrare manifestamente in questo particolare contesto anche gli stranieri; se la LAMal e l'OAMal utilizzano in genere il termine di "persone", l'art. 7 cpv. 1 OAMal, trattando l'obbligo di assicurarsi, usa l'espressione di "cittadini stranieri". Il testo dell'iniziativa, rettamente interpretato, non prevede l'esclusione di nessuna categoria di persone e consente la libera adesione di quelle che sono tenute ad assicurarsi secondo il diritto federale. Il libero accesso è peraltro previsto anche dagli accordi bilaterali (sull'assoggettamento all'obbligo assicurativo di cittadini stranieri v. DTF 129 V 77, 125 V 76; cfr. Istituto delle assicurazioni sociali, Accordo sulla libera circolazione delle persone e sicurezza sociale con particolare riferimento ai rapporti fra Svizzera ed Italia, in RDAT I-2002, pag. 1 segg., in particolare n. 3.6 pag. 7 e n. 7.1.2.1 pag. 28 segg. ove, tra l'altro, viene utilizzato il termine "cittadini", visto che nel diritto europeo il termine domicilio è sconosciuto).

L'iniziativa non istituisce peraltro nessun obbligo di aderire alla cassa cantonale - che non sarebbe comunque una cassa cantonale unica - ma lascia alle persone, in sintonia con il diritto federale (art. 4 LAMal), la libera scelta dell'assicuratore. Il punto 1 dell'iniziativa può quindi essere interpretato in modo conforme al diritto federale.
6.4 La circostanza che l'iniziativa è silente sulla forma giuridica (tra quelle previste dall'art. 12 cpv. 1 OAMal, cioè associazione, fondazione, società cooperativa, società anonima con fine non economico o persona giuridica di diritto pubblico cantonale) della costituenda cassa e sul finanziamento, non ne pregiudica la ricevibilità, tali quesiti essendo risolvibili con le norme di attuazione. Il rapporto di maggioranza rileva che, dopo lo scioglimento delle casse malati pubbliche con l'entrata in vigore, il 1°gennaio 1987, della legge cantonale sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie e l'aumento dei premi, il Consiglio di Stato ha deciso il 17

dicembre 1997 l'elaborazione di uno studio sull'opportunità di una Cassa malati pubblica, laddove però furono ravvisati l'alto rischio finanziario per il Cantone e i tempi lunghi per raggiungere la massa critica degli assicurati; un gruppo di lavoro aveva poi concluso che i premi non sarebbero stati molto diversi da quelli proposti dalle casse private. La Commissione della gestione e delle finanze, considerati i costi di uno studio approfondito sulla fattibilità economica dell'istituzione di un cassa pubblica, ha deciso di limitarsi a esaminare in un primo tempo la
ricevibilità dell'iniziativa. Al riguardo, essa ha rilevato che le modificazioni necessarie per rendere l'iniziativa conforme al diritto superiore la ridurrebbero in definitiva alla sola proposta di costituire una cassa malati sostenuta dal Cantone, ma non atta a garantire i premi indicati dagli iniziativisti; inoltre l'attuabilità della cassa cantonale si scontrerebbe con i problemi dell'insufficiente massa critica d'assicurati, con l'impossibilità per il Cantone di finanziarla direttamente e con l'impegno finanziario richiestogli per la costituzione del capitale di dotazione e per le riserve; né, per il solo fatto di essere pubblica, la cassa garantirebbe premi più vantaggiosi.
6.5 Il Gran Consiglio ha ritenuto comunque il punto 2 dell'iniziativa non contrario al diritto federale, ma superfluo. Questa circostanza non costituisce, di per sé, e visto che lo scopo dell'iniziativa non si esaurisce nella semplice ripetizione del diritto federale, un motivo che ne imponga l'irricevibilità (Hangartner/Kley, op. cit., n. 2123).
7.
7.1 Quando solo una parte dell'iniziativa appaia inammissibile, quella rimanente può sussistere e quindi, conformemente al principio della proporzionalità, essere sottoposta al voto popolare, purché sia attuabile (DTF 121 I 357 consid. 4b pag. 362), formi un tutto funzionale e coerente e ancora corrisponda alla volontà degli iniziativisti, tanto da potersi ragionevolmente supporre che un numero sufficiente di cittadini l'avrebbe comunque sottoscritta (DTF 125 I 21 consid. 7b pag. 44, 227 consid. 4a e 14 con rinvii, 121 I 334 consid. 2a). Questi requisiti per una validità parziale sono adempiuti in concreto: da un lato, i primi due punti dell'iniziativa hanno un proprio senso e possono essere interpretati in modo conforme al diritto federale; dall'altro (v. consid. 7.2-7.5) si può presumere che i cittadini avrebbero sottoscritto anche la sola e semplice proposta di istituire una cassa malati cantonale. La volontà degli iniziativisti dev'essere infatti, per quanto possibile, salvaguardata, e un'iniziativa dichiarata ricevibile, e quindi sottoposta al popolo, per quella parte che ne costituisce un elemento importante e che non è contraria al diritto superiore (Hangartner/Kley, op. cit., n. 2139 segg., 2143; v. in senso critico,
Grisel, op. cit., n. 673-675).
7.2 È ragionevole ritenere che i cittadini avrebbero sottoscritto l'iniziativa anche senza i punti 3 e 4. Il Parlamento ha invero considerato che l'elaborazione di un testo di legge rispettoso del diritto superiore - e quindi monco dei due accennati punti - ridurrebbe l'iniziativa alla sola proposta di istituire una cassa malati cantonale inidonea a raggiungere gli obiettivi degli iniziativisti. L'iniziativa sarebbe in ogni caso snaturata sicché il Gran Consiglio ha concluso che chi ha sottoscritto l'iniziativa non lo avrebbe fatto con un testo emendato, visto il numero non particolarmente elevato di firme raccolte (8191 di fronte alle 7000 necessarie).
7.3 Nella fattispecie l'argomento delle firme raccolte non appare, di per sé, decisivo, anche se non privo di valore (cfr. Hangartner/Kley, op. cit., n. 2143 pag. 848). È innegabile che l'ammontare dei premi mensili e delle misure per ridurli, indicati in maniera chiara e precisa nell'iniziativa, possono avere motivato i cittadini a sottoscriverla. Il rapporto rileva nondimeno che l'iniziativa s'inserisce in un contesto caratterizzato da un costante incremento dei costi sanitari e, quindi, dei premi assicurativi, e ch'essa vuole rispondere alla crescente preoccupazione dei cittadini ticinesi confrontati con un continuo aumento dei premi; il rapporto riconosce infine all'iniziativa il pregio di riaffrontare il tema dell'istituzione di una cassa malati pubblica cantonale. Rilevato che l'annosa, dibattuta, e sentita questione del continuo, e importante, aumento dei premi delle casse malati costituisce uno dei temi attuali più sensibili e maggiormente discussi, non è irragionevole ritenere che un numero sufficiente di cittadini avrebbe comunque sottoscritto l'iniziativa, anche se essa avesse contemplato "soltanto" l'istituzione di una cassa malati cantonale, suscettibile di offrire premi più contenuti e controlli più severi.
7.4 Iniziative simili sono state presentate in altri cantoni e a livello federale. Nel rapporto di maggioranza fatto proprio dal Gran Consiglio la Commissione non sottovaluta la questione ma ritiene che la via ragionevolmente percorribile consisterebbe nell'intervenire sull'importo del sussidiamento pubblico dei premi; vi si precisa l'adesione a due proposte d'intervento a livello federale, da attuarsi attraverso iniziative cantonali; la prima, (presentata il 19 febbraio 2003) dal Cantone Ticino stesso, propone l'istituzione di una cassa malati pubblica a livello federale, non escludendo una cassa malati unica, mentre la seconda riprende la richiesta di una maggiore

trasparenza dei costi degli enti assicurativi; il rapporto rileva inoltre che il Canton Ginevra aveva proposto alla Conferenza dei direttori latini della sanità un progetto, nel frattempo abbandonato, al quale si era interessato anche il Cantone Ticino, di una cassa inizialmente romanda e poi latina. L'iniziativa popolare federale intitolata "La salute a prezzi accessibili (iniziativa sulla salute)" è stata respinta nella votazione popolare del 18 maggio 2003, mentre il 25 marzo 2003 era stata tra l'altro presentata l'iniziativa popolare federale "Per una cassa malati
unica e sociale", la cui validità sarà esaminata dall'Assemblea federale in caso di riuscita formale (FF n. 22 del 10 giugno 2003 pag. 3417). Il 6 marzo 2002 il Consiglio di Stato della Repubblica e del Cantone Ginevra aveva accertato la riuscita di un'iniziativa popolare "Pour une caisse-maladie publique à but social et la défense du service public" ma aveva ritenuto ch'essa violava il principio dell'unità della materia; il 13 dicembre 2002 l'iniziativa è stata dichiarata nulla dal Gran Consiglio ginevrino con una decisione confermata il 25 settembre 2003 dal Tribunale federale (causa 1P.40/2003). Il 10 marzo 2003 il Consiglio degli Stati ha rifiutato un'iniziativa presentata dal Canton Giura per l'istituzione di una cassa nazionale unica nell'ambito dell'assicurazione malattie e per premi basati sul reddito. Nel maggio 2002 nel Canton Vaud è stata depositata un'iniziativa per una cassa malati unica.

7.5 In siffatte circostanze e tenuto conto della giurisprudenza intesa a favorire, in quanto possibile, la validità di un'iniziativa, si può ritenere che quella litigiosa, seppur amputata dei punti 3 e 4, sarebbe stata sottoscritta da un numero sufficiente di cittadini (cfr. DTF 121 I 334 consid. 14c pag. 356 seg.). La scelta d'intervenire sul piano federale, come proposto dal Parlamento o su quello cantonale, secondo l'iniziativa, spetta quindi al popolo (cfr. Hangartner/Kley, op. cit., n. 2138). La Commissione rileva del resto che il Consiglio di Stato si sarebbe dovuto esprimere su un tema così importante, ciò che avrebbe consentito di disporre di valutazioni aggiornate; sottolinea d'aver valutato essa medesima l'opportunità di commissionare uno studio sull'attuabilità economica di una cassa malati cantonale ma, considerati i tempi e i costi (pari a circa fr. 25'000.–) di questo studio, rileva d'essersi limitata, in un primo tempo, a valutare la ricevibilità giuridica dell'iniziativa. Secondo la Commissione la prevista cassa si scontrerebbe comunque con l'insufficiente massa critica di assicurati, con l'impossibilità del Cantone di finanziarla direttamente e con l'impegno richiestogli per il capitale di dotazione, né essa
garantirebbe, per il solo fatto di essere pubblica, premi più vantaggiosi di altre casse. Il consulente giuridico del Gran Consiglio, esprimendosi sulla questione dell'inattuabilità di un premio assicurativo marcatamente inferiore a quello della media cantonale, l'ha ritenuta non sufficientemente sostanziata, perlomeno riguardo al futuro, sicché non si poteva di primo acchito ritenere l'iniziativa manifestamente inattuabile: ciò a maggior ragione vista la volontà, riscontrata anche a livello federale, di rendere finanziariamente sopportabili i premi assicurativi. Tali questioni, come accennato dai ricorrenti, devono essere pertanto affrontate sulla base di studi attuali. Il Gran Consiglio dovrà approntare e, se del caso, far elaborare, come inizialmente previsto, uno studio sulla fattibilità economica della costituzione di una cassa malati pubblica cantonale. Solo in seguito a questo studio o in base alla valutazione approfondita di altri atti sarà possibile una conclusione ponderata e affidabile sull'attuabilità dell'iniziativa medesima e quindi potrà essere valutata la ricevibilità in tutti i suoi aspetti. In tale contesto occorrerà anche esaminare se e in quale misura un'eventuale partecipazione del Cantone attraverso una sua
cassa malati rispetti il principio della concorrenzialità tra le casse garantita dal sistema e sia quindi conforme al diritto federale.

7.6 Secondo la giurisprudenza, l'autorità legislativa tenuta a elaborare un progetto conforme a un'iniziativa generica deve rispettarne l'oggetto; l'iniziativa le traccia in effetti una via, da cui non può scostarsi né per modificare il senso della proposta, né per disciplinare materie diverse da quelle cui si riferisce la domanda. L'Autorità legislativa non agisce in realtà liberamente, ma in esecuzione di un mandato assegnatole dal popolo, rispettivamente dagli elettori firmatari dell'iniziativa; certo è però ch'essa non fa da tramite fra gli autori dell'iniziativa e il popolo, il testo che è tenuta a sottoporgli essendo elaborato in virtù di una competenza propria. Essa deve però stabilire un progetto che risponda alle intenzioni degli iniziativisti ed esprima il loro pensiero: il suo margine di manovra è pertanto limitato dall'obbligo di adottare norme di contenuto analogo a quelle propugnate dagli autori dell'iniziativa. Paragonabile a quello dell'organo statale al quale è stato delegato il potere di legiferare, tale margine è maggiore se gli obiettivi dell'iniziativa sono formulati in modo generale oppure sono complessi e parzialmente contraddittori: in questo caso le scelte dell'Autorità non possono essere contestate

adducendo che non convengono agli autori dell'iniziativa se, da un punto di vista oggettivo, appaiono come un mezzo ragionevole per realizzarne l'oggetto (DTF 121 I 357 consid. 4b e rinvii). Il Tribunale federale, infine, non può sostituirsi al Gran Consiglio, imponendogli determinate scelte, visto che il Parlamento può far capo ad altri sistemi per realizzare l'iniziativa generica in discussione, per cui gli spetta di pronunciarsi nuovamente sulla questione (cfr. DTF 121 I 357 consid. 6b in fine).
7.7 Conformemente alla giurisprudenza in materia di ricorsi fondati sull'art. 85 lett. a OG, non si riscuotono spese processuali. I ricorrenti, che hanno agito senza l'assistenza di un legale, non hanno diritto a un'indennità per ripetibili della sede federale.
Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è parzialmente accolto nel senso dei considerandi e la decisione impugnata annullata in quanto dichiara irricevibili i punti 1 e 2 dell'iniziativa "Per la costituzione di una Cassa malati cantonale per la gente". Per il resto il ricorso è respinto.
2.
Non si riscuote tassa di giustizia e non si assegnano ripetibili per la sede federale.
3.
Comunicazione al rappresentante dei ricorrenti, al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 5 dicembre 2003
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: