

BGer 1C_844/2013 vom 3. Juni 2016

Bundesgericht, 2016-06-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_844_2013

FR: TF 1C_844/2013 du 3 juin 2016

IT: TF 1C_844/2013 del 3 giugno 2016

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 140 I 252 consid. 1).

E. 1.2

Esso giudica i ricorsi concernenti il diritto di voto dei cittadini nonché le elezioni e votazioni popolari (art. 82 lett. c LTF). Questa norma permette in particolare agli aventi diritto di voto di criticare il fatto che un'iniziativa popolare è stata indebitamente sottratta allo scrutinio popolare, essendo stata dichiarata parzialmente o interamente irricevibile dall'autorità cantonale incaricata di esaminarla (sentenza 1C_578/2010 del 20 dicembre 2011 consid. 2.1 non pubblicato in DTF 138 I 131 ; 128 I 190 consid. 1.1 pag. 193; sentenza 1C_33/2013 del 19 maggio 2014 consid. 1).

E. 1.3

Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di controllo astratto di atti normativi, il ricorso al Tribunale federale è direttamente aperto in applicazione dell' art. 87 cpv. 1 LTF (sentenza 2C_1194/2013 del 30 marzo 2015 consid. 2.1 non pubblicato in DTF 141 I 78 ; 124 I 159 consid. 1b; sentenze 1C_186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 1.2 e 1C_69/2011 del 26 maggio 2011 consid. 1.2, in: RtiD I-2012 n. 1 pag. 3).

E. 1.4

La legittimazione dei ricorrenti, aventi diritto di voto nell'affare in causa, anche di quelli che non hanno alcun interesse giuridico personale all'annullamento del contestato decreto (art. 89 cpv. 3 LTF ; sentenza 1C_174/2010 del 14 dicembre 2010 consid. 1.2 non pubblicato in DTF 136 I 389 consid. 1.2; 134 I 172 consid. 1.2 e 1.3.3), come pure la tempestività del gravame, presentato entro 30 giorni dalla pubblicazione nel Bollettino ufficiale del criticato decreto (art. 101 LTF) sono date. Al riguardo, le disquisizioni dei ricorrenti nella lettera del 20 novembre 2013 sulle sentenze 1C_577/2013 del 2 ottobre 2013 (consid. 3, in ZBI 115/2014 pag. 512) e 1C_663/2012 del 9 ottobre 2013 (consid. 5.3, in ZBI 115/2014 pag. 509), relative ai termini di ricorso di tre, rispettivamente dieci giorni per impugnare con un ricorso per violazione dei diritti politici le decisioni comunali comunicate oralmente o in forma elettronica, sono ininfluenti.

E. 1.5

Conformemente all'art. 95 lett. a, c, e d LTF, nel ricorso per violazione dei diritti politici si può far valere la lesione del diritto federale, dei diritti costituzionali cantonali, come pure delle disposizioni cantonali in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari. Il Tribunale federale esamina liberamente queste censure (DTF 138 I 171 consid. 1.5 e rinvii). Le esigenze in materia di motivazione previste dall' art. 42 cpv. 2 LTF e quelle

- accresciute - prescritte dall' art. 106 cpv. 2 LTF valgono anche per i ricorsi secondo l'art. 82 lett. c LTF (DTF 141 I 78 consid. 4.1 pag. 82; sentenza 2C_169/2010 del 17 novembre 2011 consid. 2.1 non pubblicato in DTF 138 II 70). Come si vedrà, l'atto di ricorso, riprendendo "per semplicità, la struttura discorsiva" del rapporto di maggioranza fatto proprio dal Gran Consiglio, si limita in gran parte ad addurre critiche meramente appellatorie e a esporre il punto di vista dei ricorrenti, senza tuttavia tentare di dimostrare perché gli argomenti posti a fondamento dell'impugnato decreto sarebbero incostituzionali.

E. 1.6

Come osservato dal Consiglio di Stato nella risposta, la prolissa premessa dell'atto di ricorso e gli accenni alla definizione dei confini nazionali e regionali frutto "spesso di battaglie e lotte cruente", al conflitto armato nella penisola balcanica, all'iter che ha portato alla presentazione dell'iniziativa, al fenomeno delle aggregazioni in Ticino, ai concetti di agglomerato e di polo urbano, nonché alla pubblicazione del Piano cantonale delle aggregazioni (pag. 1-12), sono del tutto irrilevanti ai fini del giudizio.

E. 1.7

Dinanzi al Tribunale federale i ricorrenti hanno prodotto una copiosa documentazione, adducendo che il divieto di addurre nuovi fatti e nuovi mezzi di prova (art. 99 cpv. 1 LTF) non sarebbe applicabile, trattandosi di fatti notori. La questione non dev'essere esaminata oltre, ritenuto che i relativi documenti (lettere degli iniziativaisti, articoli di giornali, tabelle e votazioni consultive di aggregazioni ticinesi, ecc.) chiaramente non sono determinanti per risolvere le questioni giuridiche che si pongono nella fattispecie. Come si vedrà, l'oggetto del litigio non verte infatti sull'asserita necessità o no di procedere alle aggregazioni previste dall'iniziativa in esame, tema sul quale, a torto, è imperniato il ricorso, ma unicamente sulla questione della sua ricevibilità o meno. Per lo stesso motivo, neppure occorre esprimersi sull'iniziativa popolare costituzionale, riuscita, denominata "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato", finalizzata a suddividere il Cantone in 15 Comuni, lanciata dal Sindacato VPOD.

E. 1.8

Nella replica i ricorrenti hanno formulato, peraltro tardivamente, la nuova conclusione che "Il ricorso adesivo/incidentale è inammissibile". Incomprensibile, questa conclusione è inammissibile (sentenza 1C_305/2012 del 26 febbraio 2013 consid. 1.3).

E. 2.1

L' art. 86 Cost./TI dispone che se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio, entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda di iniziativa, ne esamina preliminarmente la ricevibilità, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità. Secondo l' art. 87 Cost./TI , la domanda di iniziativa popolare può essere presentata in forma elaborata, come avvenuto nella fattispecie, oppure generica (cpv. 1), disponendo che nel primo caso, qualora la stessa sia ricevibile, viene sottoposta al voto popolare; il Gran Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto sulla stessa materia (cpv. 2).

E. 2.2

Il Tribunale federale ha già rilevato che 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, anche quando il menzionato esame della

ricevibilità non era previsto dalla normativa cantonale, il Gran Consiglio non esitava a dichiarare improponibili le iniziative contrarie in particolare al diritto superiore, rifiutando di sottoporle al popolo (sentenza 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 3.2, in: RtiD I-2004 n. 48 pag. 159). Che, dandosene i presupposti, il Parlamento cantonale potesse formalmente dichiarare irricevibile l'iniziativa rettamente non viene peraltro contestato dai ricorrenti, che tuttavia negano l'esistenza di motivi per invalidarla.

E. 3.1

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 (DTF 139 I 292 consid. 5.4 pag. 295; 133 I 110 consid. 4.1 pag. 115 seg.; BÉNÉDICTE TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge*, 2008, pag. 90 seg.; ETIENNE GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, 3aed., Berna 2004, n. 697 segg.; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurigo 2000, n. 2117 e segg. pag. 838 seg.).

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 Cost. , una tale limitazione vale in effetti unicamente per le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione federale, norma non applicabile alle iniziative cantonali. Quest'ultime devono invece essere compatibili senza riserve al diritto superiore (DTF 139 I 292 consid. 5.4 in fine pag. 295 e consid. 5.6 pag. 296).

E. 3.2

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 (al riguardo vedi DTF 141 I 78 consid. 4.2 pag. 82; 139 I 292 consid. 5.7 pag. 296), 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 (DTF 132 I 282 consid. 3.1 pag. 286; 129 I 392 consid. 2.2 pag. 395; 128 I 190 consid. 4; sentenza 1P.531/2006 dell'8 novembre 2006 consid. 3.1, in: RtiD I-2007 n. 1 pag. 3).

E. 3.3

Questo è il senso del detto "in dubio pro populo", richiamato dai ricorrenti, secondo cui un testo che non ha un senso univoco dev'essere interpretato in maniera tale da favorire l'espressione del voto popolare (sentenza 1C_578/2010 del 20 dicembre 2011 consid. 3 non pubblicato in DTF 138 I 131 ; 134 I 172 consid. 2.1 pag. 177). 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 (DTF 139 I 292 consid. 7.2.3 pag. 298 seg. e riferimenti; sentenza 1C_33/2013 del 19 maggio 2014 consid. 4). In concreto un'eventuale validità parziale

dell'iniziativa non è ravvisabile, né i ricorrenti lo pretendono.

E. 3.4

Secondo la giurisprudenza, il testo di un'iniziativa dev'essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era rivolto. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e dei redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se, come nel caso in esame, essa è fornita a posteriori (DTF 139 I 292 consid. 7.2.1 e 7.2.4 pag. 298 seg.; 139 II 243 consid. 8 in fine pag. 249; 121 I 357 consid. 4b pag. 362; sentenze 1C_186/2011, citata, consid. 3.2 e 1P.150/2003, citata, consid. 4.5). In concreto, sul formulario per la raccolta delle firme, all'attenzione dei firmatari non erano indicati altri contenuti o spiegazioni aggiuntive.

E. 4.1

Il Gran Consiglio ha dichiarato l'iniziativa irricevibile aderendo al rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione, che costituisce in sostanza la vera e propria motivazione della decisione impugnata (sentenze 1C_91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 1.3, in: RtiD I-2010 n. 3 pag. 27 e 1P.531/2006, citata, consid. 2.2). Questa conclusione si fonda, tra l'altro, sull'audizione del primo firmatario dell'iniziativa e quella dei promotori, sulle discussioni commissionali, su una perizia giuridica del luglio 2012 del prof. ANDREAS AUER, commissionata dal Comune di Ascona che conclude per l'irricevibilità dell'iniziativa ("L'illiceità di trattamenti costituzionali speciali "Extrawürsten", elusioni normative e scorciatoie di politica del voto in materia di aggregazioni comunali") e su diverse audizioni commissionali del consulente giuridico del Gran Consiglio, poi confluite nel suo parere in versione consolidata del 29 novembre 2013 (MICHELE ALBERTINI, Esame di ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", in: RtiD I-2014 pag. 423 segg.).

E. 4.2

Il Parlamento cantonale ha sottolineato, come rilevato nei rapporti di maggioranza e di minoranza, che oggetto del litigio è soltanto la questione della ricevibilità dell'iniziativa litigiosa e non quella, sulla quale come già osservato insistono a torto i suoi promotori, di esaminare l'opportunità o meno di procedere alle aggregazioni ch'essa prevede. Ciò poiché si tratta di vagliare un quesito meramente tecnico-giuridico e non politico (cfr. DTF 139 I 292 consid. 5.5 pag. 296 e 6.2 pag. 297), ritenuto che, qualora fosse riconosciuta la ricevibilità dell'iniziativa, alla stessa, se del caso, potrebbe essere opposto un controprogetto.

Il Legislativo cantonale non ha avuto alcun dubbio a pronunciare l'irricevibilità dell'iniziativa (50 voti in tal senso, 24 contrari e un'astensione). Ciò in quanto, ritenendola ricevibile, tutti i cittadini del Cantone sarebbero chiamati a decidere le sorti di due soli distretti, obbligandoli contro la loro volontà ad aggregarsi, provocando quindi una disparità di trattamento ingiustificata. Ha aggiunto che chi ha firmato l'iniziativa ha semplicemente risposto affermativamente e con spirito paternalistico alla domanda retorica: " cari locarnesi e bellinzonesi, non volete aggregarvi spontaneamente? Allora, vediamo di obbligarvi noi". Secondo il Gran Consiglio, per i 35 Comuni coinvolti l'iniziativa comporterebbe un sistema di aggregazione diretta, senza le garanzie procedurali e partecipative previste dalla Legge ticinese sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, del 16 dicembre 2003 (LAggr), mentre queste rimarrebbero applicabili per tutti gli altri Comuni, instaurando in tal modo

una non giustificata disparità di trattamento.

Sempre secondo il Parlamento cantonale, l'iniziativa, oltre che ledere il diritto costituzionale dei Comuni coinvolti di essere sentiti giusta l' art. 29 cpv. 2 Cost. , viola manifestamente la Carta europea dell'autonomia locale. Specificamente la popolazione dei Comuni interessati dall'iniziativa, e non i rispettivi Legislativi ed Esecutivi, la cui consultazione comunque nemmeno è prevista, non può in effetti previamente esprimersi al riguardo. Si è insistito anche sulla mancata unità della materia, rilevato che l'iniziativa include due progetti aggregativi diversi, impedendo quindi ai cittadini di esprimere un voto differenziato (estratto dal verbale del Gran Consiglio, seduta XIX del 14 ottobre 2013).

E. 4.3

Il relatore di minoranza, osservato che l'iniziativa presenta manifesti difetti intrinseci, rileva che sui quattro criteri contemplati dalla Costituzione cantonale (art. 86) solo uno può essere oggetto di dubbi legittimi: quello relativo al diritto di essere sentito dei Comuni interessati, che tuttavia potrebbe essere sanato prima della votazione sull'iniziativa. Questo, non per andare incontro "ex post" alle esternazioni degli iniziativaisti, che si sarebbero resi conto solo in un secondo tempo che tale aspetto doveva essere approfondito. Ha quindi proposto di applicare per analogia gli strumenti previsti dalla LAggr. Il relatore di maggioranza ha ribadito al proposito che la non conformità dell'iniziativa in esame con gli art. 5 e 4 cpv. 6 della Carta è evidente, poiché la popolazione dei 35 Comuni interessati non può esprimersi previamente sull'aggregazione loro imposta.

E. 4.4

Nelle osservazioni al ricorso, il Consiglio di Stato ricorda che, dinanzi a un'iniziativa elaborata, il Gran Consiglio deve dichiararne irricevibili le parti contrarie al diritto superiore. Rileva che, secondo la giurisprudenza invalsa, il testo di un'iniziativa dev'essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini, motivo per cui l'intenzione dei promotori non è determinante ed essi non possono, come avvenuto, fornire a posteriori una propria interpretazione personale, per tentare di farla apparire conforme ai requisiti di ricevibilità. Secondo il Governo, il testo dell'iniziativa litigiosa è più che chiaro e non può essere oggetto di interpretazione o speculazioni: l'accettazione del nuovo art. 20a Cost./TI implica l'aggregazione diretta dei Comuni menzionati dalla norma ("I comuni di [...] sono aggregati al più tardi entro il 31 dicembre 2017 in un unico Comune [...]"). Non sussiste pertanto manifestamente la possibilità di un'eventuale informazione e consultazione preventiva dei rispettivi Comuni e dei loro cittadini. Lo sforzo dei promotori di introdurre a posteriori un "diritto" di essere uditi dei Comuni interessati, mediante l'improvvisato tentativo di invitarli a esprimersi prima della votazione, è illegittimo, perché privo della necessaria base legale. Per di più, questa soluzione contravverrebbe allo scopo intrinseco dell'iniziativa che, viste le precedenti bocciature dei progetti aggregativi fondati sulla LAggr, è proprio quello di scardinare le garanzie partecipative e le criticate lungaggini di quella procedura: una siffatta soluzione disattenderebbe pertanto la volontà di chi ha firmato l'iniziativa, volta ad obbligare questi Comuni a fusionare senza essere previamente consultati.

E. 5

I ricorrenti, con riferimento all'aggregazione nel Cantone Glarona, accennano, in maniera del tutto generica e imprecisa, al fatto che in quel Cantone il numero dei Comuni è stato ridotto a tre, al loro dire senza una loro consultazione. Questo rilievo non dimostra però

l'incostituzionalità dell'impugnato decreto ticinese.

E. 5.1

Essi ricordano che l'idea di creare due poli urbani per il tramite di una modifica della Costituzione è anche stata ispirata dalla riforma strutturale dei Comuni del Cantone Glarona. Nel quadro della Landsgemeinde del 7 maggio 2006, a seguito di proposte d'emendamento formulate da elettori, non fu in effetti votata la proposta del Parlamento di creare dieci nuovi Comuni unici, bensì quella di prevederne soltanto tre. Contrariamente all'assunto ricorsuale, nello specifico contesto il Tribunale federale però non si è per nulla espresso sulla compatibilità o meno di questa aggregazione con il diritto superiore: nel suo giudizio esso doveva infatti limitarsi a statuire sull'oggetto del litigio e a trattare le censure sollevate e motivate, esprimendosi quindi unicamente sulla regolamentazione dello svolgimento della Landsgemeinde riguardo all'ammissibilità di proposte di emendamento (DTF 132 I 291), sistema che chiaramente si differenzia dal voto ticinese all'urna e dal quesito dell'accertamento del risultato delle votazioni nel quadro di una Landsgemeinde (sentenza 1P.339/2006 del 3 novembre 2006).

E. 5.2

Pure in modo inconferente i ricorrenti accennano al conferimento della garanzia federale alla Costituzione riveduta del Cantone Glarona da parte dell'Assemblea federale, che concerneva peraltro tutto il territorio cantonale e non unicamente alcuni Comuni. Nel relativo messaggio del 10 gennaio 2007 il Consiglio federale espone che il Gran Consiglio aveva inizialmente proposto la riduzione a dieci Comuni unitari, mentre nella Landsgemeinde era stata approvata la proposta di crearne soltanto tre. È stato rilevato che il diritto di consultazione preliminare previsto dall'art. 5 della Carta concerne il processo di adozione delle norme costituzionali cantonali e non il loro contenuto, la cui conformità con il diritto federale era indiscussa. È stato ricordato che nel 1997 le autorità preposte al conferimento della garanzia avevano deciso di rinunciare a esaminare la regolarità formale delle revisioni delle costituzioni cantonali, rilevando nondimeno che il Cantone Glarona avrebbe coinvolto in vari modi i Comuni nella riforma che li concerneva direttamente, per cui non vi sarebbero stati indizi tali da far supporre che l'art. 5 della Carta fosse stato disatteso. Non si erano quindi riscontrate irregolarità tanto manifeste da giustificare un rifiuto della garanzia (FF n. 5 del 30 gennaio 2007, 593, 601 seg.). Invero, nella dottrina questo messaggio è stato oggetto di diverse critiche, in particolare riguardo alla maniera, definita assai approssimativa, con la quale è stata trattata la questione del rispetto dell'art. 5 della Carta e segnatamente il controverso quesito di sapere se il diritto di essere sentito dei Comuni sia stato sufficientemente tutelato, in particolare nel quadro della loro consultazione sul modello inizialmente proposto della loro riduzione a dieci (VINCENT MARTENET, *La fusion de communes entre elles ou avec le canton*, in: Tanquerel/Bellanger (ed.), *L'avenir juridique des communes*, 2007, pag. 177 e segg., 229 segg.; KILIAN MEYER, *Gemeindeautonomie im Wandel*, 2011, pag. 354 segg.; ROMANA KRONENBERG, *Die Gemeindefusion im Kanton Glarus*, 2011, pag. 109-117 e pag. 140 segg. riguardo alla Landsgemeinde del 2007 che ha confermato l'aggregazione in tre comuni unitari; MARTIN SCHAUB, *Verfassungsrechtliche Aspekte der Glarner Gemeindefusion*, in: *AJP*, 2007, pag. 1299 segg., 1305-1307; URSIN FETZ, *Verfahrensfragen bei Gemeindefusionen*, in: *Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2013, Berna 2014, pag. 12 segg., pag. 26 seg.).

Al riguardo giova rilevare che dopo una successiva revisione della Costituzione glaronese del 4 maggio 2008, entrata in vigore il 1° gennaio 2011, attualmente il suo art. 118 cpv. 1 prevede espressamente che le modifiche relative all'entità dei Comuni necessitano del consenso degli aventi diritto di voto e l'approvazione della Landsgemeinde, la competenza decisionale riguardo ad aggregazioni e allo scioglimento di Comuni spettando al corpo elettorale (art. 131 cpv. 1 lett. k Cost./GL).

E. 6.1

I ricorrenti ricordano che l'idea di rilanciare il discorso delle aggregazioni nel Locarnese è nata anche in seguito alle votazioni consultive del 25 settembre e del 20 novembre 2011, nell'ambito delle quali complessivamente la creazione di due nuovi Comuni ("Sponda destra" e "Sponda sinistra" della Maggia) era stata bocciata da 8 Comuni su 11, mentre la popolazione (8'736 voti favorevoli contro 6'998 contrari) l'aveva approvata. Da ciò l'intendimento di proporre la creazione di un unico comune mediante una modifica costituzionale, cogliendo l'occasione per coinvolgere pure il polo urbano del Bellinzonese. Sostengono che l'iniziativa né violerebbe il principio dell'unità della materia né la Carta né disattenderebbe il diritto di essere sentito dei Comuni, non trattandosi di una procedura amministrativa, ma legislativa. Affermano che il principio dell'unità della materia sarebbe rispettato.

E. 6.2

Al riguardo, nel rapporto di maggioranza si osserva che in un'unica norma sono racchiuse due fusioni, poiché secondo gli iniziativaisti un voto separato per i due poli non risponderebbe al presunto interesse cantonale. La riunione in una sola norma di due agglomerati impedirebbe tuttavia ai cittadini di esprimere liberamente e in maniera differenziata una scelta parziale, dovendo accettare ambedue le aggregazioni proposte o respingerle entrambe. La delicata questione di un'eventuale violazione del diritto di voto è stata nondimeno lasciata aperta dal Parlamento cantonale, per cui essa non dev'essere approfondita oltre.

E. 6.3

Nello stesso rapporto in sostanza viene anche constatata una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica collegato a quello della proporzionalità. Ciò poiché per 35 Comuni ticinesi vigerebbe un sistema di aggregazione diretta, senza le garanzie procedurali e partecipative previste dalla LAggr applicabili agli altri Comuni. L'imposizione diretta di un'aggregazione, senza aver previamente percorso vie meno invasive, è poi considerata inammissibile sotto il profilo del principio della proporzionalità. Anche questo delicato quesito, lasciato aperto dal Gran Consiglio, non dev'essere vagliato oltre, come per lo stesso motivo quelli della parità di trattamento e del rispetto del principio di proporzionalità.

E. 6.4

Nel rapporto di maggioranza si sostiene che, sotto il profilo del diritto costituzionale di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), all'iniziativa ostano problemi insuperabili. È stato osservato che se, secondo la prassi del Tribunale federale, il decreto legislativo che sancisce un'aggregazione fondata sulla LAggr non costituisce un atto legislativo, bensì amministrativo, questa conclusione dovrebbe valere anche per l'iniziativa in esame, mediante la quale la fusione è decisa direttamente. Si sarebbe pertanto in presenza di un "atto di indole amministrativa", che imporrebbe in applicazione dell' art. 29 cpv. 2 Cost. di concedere ai Comuni interessati la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione

che modifica a loro scapito la loro situazione giuridica. Poiché l'iniziativa elaborata volta a un'aggregazione diretta non è gestita dallo Stato, come avviene nei casi di fusione disciplinati dalla LAggr, la procedura scelta sarebbe inefficace e inidonea a garantire il diritto costituzionale di essere sentito dei Comuni. Si sottolinea poi, che nemmeno esistono studi o rapporti sui progetti aggregativi proposti e sulle implicazioni concrete degli stessi. Non sarebbe pertanto possibile fornire ai Comuni un'informazione preventiva sufficiente per permettere loro di esprimersi con cognizione di causa.

Il Gran Consiglio ne ha concluso che l'iniziativa dev'essere dichiarata irricevibile poiché, non permettendo di consultare preliminarmente le collettività locali interessate, oltre all' art. 29 cpv. 2 Cost. viola chiaramente anche gli art. 4 cpv. 6 e 5 della Carta. I ricorrenti criticano queste conclusioni solo in maniera generica, disattendendo in larga misura le citate esigenze di motivazione (art. 42 cpv. 2 LTF).

La questione della violazione del diritto di essere sentito dei Comuni secondo l' art. 29 cpv. 2 Cost. appare delicata. Secondo la giurisprudenza la natura di atto amministrativo, seppure contenuto in un decreto legislativo, va senz'altro riconosciuta alla decisione di un'aggregazione coatta fondata sulla LAggr (sentenze 1C_459/2011 del 4 settembre 2013 consid. 4 in: RtiD I-2014 n. 22 pag. 87 e 1C_91/2009, citata, consid. 1.3). A torto al riguardo i ricorrenti richiamano la DTF 131 I 91 consid. 3.1 pag. 95, nella quale il diritto di essere sentito ai sensi dell' art. 29 cpv. 2 Cost. di un Comune, oggetto di una fusione coatta, è stato espressamente affermato. Il Consiglio di Stato nelle sue osservazioni rileva che il controllo della validità materiale di un'iniziativa popolare né è un atto di legislazione né di applicazione di una norma ad un caso specifico, ma un atto di giurisdizione, ovvero, trattandosi di un controllo di conformità con il diritto superiore, di un atto che rientra nella giurisdizione costituzionale o una forma della stessa. Il quesito non deve comunque essere risolto.

E. 7.1

Occorre esaminare la questione del diritto di essere sentito sotto l'aspetto della Carta. Il suo art. 4 cpv. 6, relativo alla portata dell'autonomia locale, ha il seguente tenore: "Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente." L'art. 5, concernente la tutela dei limiti territoriali delle collettività locali, dispone che "per ogni modifica dei limiti territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge."

Nel rapporto di maggioranza, richiamando il testo inglese di queste due norme, si sottolinea che con il termine "collettività locali" si intende la popolazione locale e non le autorità locali (quali il Municipio e il Consiglio comunale), motivo per cui è la popolazione che dev'essere sentita preventivamente, questione peraltro non litigiosa, ritenuto che i ricorrenti rettamente non la contestano. Questa conclusione è corretta. I testi originali della Carta sono il francese e l'inglese, "i due testi facenti ugualmente fede" (art. 18 in fine della stessa). Ora, dal testo originario inglese risulta evidente che la garanzia dell'art. 5 si riferisce alla consultazione preliminare della popolazione locale ("local communities") e non alle autorità locali ("local authorities") come previsto dall'art. 4 cpv. 6 della Carta, sebbene nel testo francese delle stesse norme, come nella traduzione italiana, si utilizzi il medesimo termine, segnatamente "collectivités locales" (in tal senso vedi MEYER, op. cit., pag. 90 e nota al

piede n. 442 e pag. 381 in particolare note al piede n. 1555 e 1557). In effetti, l'art. 5 della Carta si riferisce all'integrità territoriale, ossia alle aggregazioni di Comuni e pertanto a una misura che minaccia direttamente la loro esistenza, motivo per cui in tale ambito esso impone una consultazione qualificata dei loro cittadini, contrariamente all'art. 4 cpv. 6, che prevede meramente la consultazione delle autorità locali per tutte le questioni che le riguardano. Dalla struttura sistematica, dalla ponderazione dei criteri e dagli scopi di queste due norme risulta chiaramente che l'art. 5 ha una portata propria e specifica, prevedendo, nel caso in cui si tratti dell'esistenza stessa del Comune, una tutela accresciuta, cioè un diritto di consultazione qualificato. In caso contrario, qualora questa norma intendesse semplicemente ribadire quanto già previsto dall'art. 4 cpv. 6, essa non avrebbe alcun senso e sarebbe inutile.

E. 7.2

Sempre nel rapporto di maggioranza si ricorda poi che in Ticino la LAggr esplicita i diritti di consultazione preventiva, per cui, come costantemente stabilito dal Tribunale federale, essa adempie le esigenze poste dalla Carta. Si osserva, per converso, che il proposto nuovo art. 20a Cost./TI non contempla alcun diritto di consultazione preventiva delle comunità locali interessate, né un siffatto diritto è previsto dall' art. 20 cpv. 3 Cost./TI in vigore, poiché esso si riferisce alle aggregazioni disciplinate dalla LAggr. Se ne conclude che non sussiste alcuna base legale che permetterebbe al Gran Consiglio di promuovere direttamente o di delegare, per esempio alla Sezione degli enti locali, l'organizzazione di una consultazione della popolazione dei Comuni interessati, essendo inoltre esclusa anche la possibilità di far capo a un referendum. Nello stesso rapporto viene pertanto stabilito che neppure la richiesta dei promotori alla Commissione Costituzione e diritti politici, perché proceda alla consultazione dei 35 Comuni da aggregare, poteva essere presa in considerazione. Si precisa inoltre che nemmeno il voto espresso dalla popolazione di questi Comuni nell'ambito della votazione cantonale sull'iniziativa litigiosa potrebbe essere qualificata quale consultazione ai sensi della Carta, poiché coinciderebbe con la decisione di aggregazione medesima. Si rileva infine che lo scritto inviato dagli iniziativaisti il giorno della loro audizione ai Comuni interessati, invitandoli a indire una votazione consultiva, "appare come un'azione improvvisata e goffa per sanare un errore".

E. 7.3

Accertato nel preambolo della Carta che le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico, che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici e considerato che il rafforzamento dell'autonomia locale rappresenta un importante contributo per i principi democratici e il decentramento del potere, l'art. 1 dispone che le Parti s'impegnano a considerarsi vincolate a determinate disposizioni della Carta, conformemente a quanto indicato all'art. 12 cpv. 1 della stessa. La Svizzera vi ha dato seguito dichiarando d'impegnarsi a considerarsi vincolata da specifiche disposizioni, in particolare dall'art. 4, paragrafi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché dall'art. 5. Per quanto qui interessa, si è quindi impegnata a rispettare le due norme in applicazione delle quali il Parlamento ticinese ha dichiarato irricevibile l'iniziativa.

E. 7.4

Giova ricordare, ciò che i ricorrenti non contestano, che le due disposizioni relative alla consultazione dei Comuni sono direttamente applicabili. In effetti, come appena esposto, con riferimento all'art. 12 cpv. 1 della Carta, la Svizzera ha dichiarato d'impegnarsi a

considerarsi vincolata da queste norme (messaggio del 19 dicembre 2003 del Consiglio federale relativo alla Carta, FF n. 2 del 20 gennaio 2004 67, pag. 76 e 84 seg. e dichiarazione della Svizzera all'art. 12 cpv. 2, dove si precisa che la Carta, secondo il suo art. 13, si applica ai Comuni politici; sentenza 1C_41/2008 del 26 maggio 2009 consid. 11.1, in: RtiD I-2010 n. 2 pag. 25; MEYER, op. cit., pag. 125 seg., 131). Dal messaggio risulta inoltre che sui contenuti della Carta i Cantoni e i partiti si sono ampiamente espressi. Durante i dibattiti parlamentari, l'art. 5 della Carta non ha dato adito a discussioni. Come visto, questa norma è poi stata vagliata e applicata più volte dal Tribunale federale e, relativamente all'iniziativa in esame, approfonditamente dibattuta dal Gran Consiglio ticinese.

E. 7.5

Nel rapporto esplicativo della Carta del Consiglio d'Europa del marzo 2010, si rileva che se nella maggior parte dei paesi è considerato come irrealistico aspettarsi che la comunità locale abbia un diritto di veto riguardo alla modifica dei limiti territoriali, una sua consultazione preliminare, diretta o indiretta, è indispensabile. Se del caso, un referendum costituisce una procedura adeguata per questo tipo di consultazione, possibilità comunque non prevista nella legislazione di un certo numero di Paesi. Dove le norme legislative non impongono il ricorso a un referendum, si possono prevedere altri modi di consultazione (pag. 38). La Carta non predispose invero un meccanismo di controllo istituzionale del rispetto delle libertà comunali (pag. 30), che la prassi ha comunque sviluppato attraverso l'elaborazione di rapporti, e nemmeno conferisce alcun diritto di veto (vedi dichiarazione della Svizzera; FF 2004 71, 76 e 81), né impedisce di attuare un'aggregazione coatta (sentenza 1C_41/2008, citata, consid. 11.2, con riferimenti anche alla dottrina; MEYER, op. cit., pag. 379 segg. sulla necessità di consultare i comuni in tale ambito e, in generale sulla portata dei citati articoli della Carta, pag. 90, 97, 114 seg.). Riguardo all'art. 5, norma decisiva, il rapporto osserva che le proposte volte a modificare i limiti territoriali, dei quali i progetti di fusione con altre collettività rappresentano il caso estremo, rivestono un'importanza fondamentale per le collettività locali e i loro cittadini. Nel messaggio del Consiglio federale si ribadisce che l'art. 5 della Carta riguarda l'integralità territoriale delle collettività locali, osservando che la questione è interessante dal profilo delle fusioni di Comuni (pag. 81). È nondimeno pacifico che le autorità non sono vincolate da un eventuale esito negativo di una consultazione preliminare.

E. 7.6

In questo ambito i ricorrenti richiamano alcuni stralci di sentenze concernenti aggregazioni coatte ticinesi, nelle quali il Tribunale federale si è già pronunciato sulla portata della Carta: ne traggono tuttavia conclusioni manifestamente inesatte.

Essi misconoscono infatti che il Tribunale federale sulla base di una prassi invalsa ha costantemente ritenuto che aggregazioni disciplinate dalla LAggr, segnatamente quelle coatte, sono costituzionalmente ammissibili e rispettano in particolare le garanzie previste dall'art. 5 della Carta. Ciò poiché gli aventi diritto di voto dei Comuni interessati possono previamente esprimersi nel quadro di una votazione consultiva sulla prospettata fusione, che a sua volta poteva essere oggetto di un referendum (all'epoca per lo meno finanziario; sentenze 1C_287/2014 del 25 agosto 2015 consid. 7.1, in: RtiD I-2016 n. 1 pag. 3, 1C_87/2014 dell'8 aprile 2015 consid. 6.1, 1C_91/2009, citata, consid. 3, 1C_415/2008 del 24 agosto 2009 consid. 12 e 1C_41/2008, citata, consid. 11). Il Tribunale federale ha poi

stabilito che anche le recenti modifiche apportate alla LAggr sono compatibili con l'art. 5 della Carta: riguardo alla consultazione preliminare esse eccedono anzi largamente la garanzia fornita dalla stessa poiché, oltre alle votazioni consultive indette nei Comuni interessati, attualmente i decreti aggregativi soggiacciono indistintamente al referendum facoltativo (sentenza 1C_459/2011, citata, consid. 7, in: RtiD I-2014 n. 22 pag. 87; sul tema vedi TIZIANO CRAMERI, Alcune peculiarità delle aggregazioni comunali nel Cantone Ticino, in: RtiD I-2015, Omaggio a Guido Corti, pag. 131 segg., pag. 138).

I ricorrenti ignorano che, contrariamente all'iniziativa in esame, in quelle cause i cittadini dei Comuni interessati dalle aggregazioni, e peraltro non quelli di tutto il Cantone Ticino, sono stati previamente consultati e hanno potuto esprimersi nel quadro delle votazioni consultive con piena cognizione di causa, anche alla luce dei preliminari rapporti alla cittadinanza e dei preventivi studi, che illustravano compiutamente le diverse sfaccettature dei progetti aggregativi (art. 6 e 9 LAggr; su queste garanzie vedi sentenza 1C_459/2011, citata, consid. 7

).

L'iniziativa litigiosa non prevede per contro, volutamente, una consultazione preventiva dei Comuni interessati: la violazione dell'art. 5 della Carta è quindi manifesta. Al riguardo, i generici accenni ricorsuali addotti in replica relativi a un'asserita prassi del Consiglio costituzionale francese, attinente alla creazione mediante legge di enti metropolitani, e a quella italiana, inerente all'istituzione per via legislativa di città metropolitane e non meglio precisate "unioni e fusioni di Comuni", nulla mutano alla esposta conclusione.

E. 7.7

L'accento di critica dei ricorrenti all'applicabilità dell' art. 29 cpv. 2 Cost. alla consultazione dei Comuni non dev'essere vagliato oltre. Tale quesito è ormai superato, poiché la garanzia offerta dall'art. 5 della Carta comprende ed eccede il diritto di essere sentito previsto dalla citata norma, siccome si riferisce espressamente alla consultazione della popolazione.

Anche la dottrina sottolinea che, indipendentemente dalla scelta dell'atto d'aggregazione e della sua natura giuridica, l'obbligo imposto dall'art. 5 della Carta di consultare previamente le collettività locali, dev'essere imperativamente rispettato e non può essere semplicemente aggirato (MEYER, op. cit., pag. 90, 125 seg., 379, 381 seg.; MARTENET, loc. cit., pag. 225-228; URSIN FETZ, Gemeindefusion, 2009, pag. 159 seg.; TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Kantone ohne Gemeinden? in: Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, 2015, pag. 219 segg., 226 segg.).

E. 8.1

Certo, riconosciuto implicitamente, in un secondo tempo, che l'iniziativa viola il diritto superiore, i ricorrenti in maniera speciosa adducono che in un quadro come quello in esame, più che di un'iniziativa popolare costituzionale elaborata si sarebbe in presenza di una consultazione preventiva, poiché il decreto è obbligatoriamente sottoposto al voto popolare (art. 87 cpv. 2 Cost./TI). Al loro dire, ciò sarebbe sufficiente, ritenuto che i voti dei cittadini dei Comuni interessati sono presi in considerazione nel risultato complessivo del Cantone.

E. 8.2

L'assunto è chiaramente infondato. È infatti manifesto che nell'ambito della votazione sull'iniziativa litigiosa le collettività locali interessate non sono consultate

"preliminarmente" (in tal senso anche MEYER, op. cit., pag. 357 seg.). Come rettamente ritenuto dalle autorità cantonali, il voto sull'iniziativa da parte di tutti gli aventi diritto di voto ticinesi, e non solo di quelli dei Comuni toccati dall'iniziativa, comporta la loro aggregazione immediata, senza che questi siano stati previamente consultati; l'elettorato cantonale non può pertanto esprimersi, in un secondo tempo e con conoscenza di causa, tenendo conto anche del precedente voto dei Comuni interessati dalla fusione. Adducendo che la Carta non istituisce un diritto di veto, ma si limita a prevedere una consultazione diretta o indiretta, i ricorrenti disattendono ch'essa la impone "preliminarmente", ciò che non si verifica con la votazione sull'iniziativa, che per di più, come visto, non concerne direttamente le collettività locali, ma tutto il Cantone. La contestata dichiarazione di irricevibilità è quindi corretta.

E. 8.3.1

La violazione della Carta e della Costituzione appare essere stata implicitamente condivisa anche dai promotori medesimi, i quali, resisi conto che l'iniziativa violava il diritto superiore, hanno vanamente tentato di correggerne la portata, invitando i Comuni ad esprimersi previamente sulla stessa e chiedendo alle autorità cantonali d'indire votazioni consultive prima del voto sull'iniziativa. Nel rapporto di minoranza, accertata una violazione del diritto costituzionale di essere sentito dei Comuni interessati, si rileva la "singolare" azione del Comitato di iniziativa d'invitare i Municipi interessati a organizzare votazioni consultive e, con riferimento anche alla lesione dell'art. 5 della Carta, a prospettare la possibilità di applicare per analogia le garanzie previste dalla LAggr: queste soluzioni non sono state escluse dai promotori allo scopo di impedire l'inevitabile dichiarazione d'irricevibilità (pag. 19 seg., 26, 29, 30 e 32). Simili stratagemmi non sono tuttavia attuabili in concreto e contraddicono per di più lo scopo stesso dell'iniziativa, snaturandola.

È manifesto, come pertinentemente stabilito nel rapporto di maggioranza, che in assenza di una base legale le autorità cantonali non possono ordinare votazioni consultive o invitare le autorità comunali a pronunciarsi: ciò a maggior ragione ricordato che lo scopo esplicito e precipuo dell'iniziativa è proprio quello di imporre dall'alto le aggregazioni dei due poli urbani, senza consultare previamente né le autorità né la popolazione degli enti pubblici interessati.

Disporre votazioni consultive in un tale contesto contravverrebbe inoltre alla volontà dei cittadini che hanno sottoscritto l'iniziativa e che intendevano per il suo tramite imporre l'aggregazione diretta dei Comuni considerati dalla stessa, senza previamente udirli (cfr. DTF 139 I 292 consid. 7.2.4 pag. 300). È pure evidente che i Comuni non avevano alcun obbligo di dare seguito a un invito di privati cittadini, quali i promotori dell'iniziativa, e di organizzare in assenza delle necessarie basi legali, in considerazione non da ultimo dei relativi costi e in difetto di un qualsiasi rapporto o studio sulle conseguenze delle prospettate fusioni, votazioni consultive al proposito. Nulla impediva invece ai promotori, preso atto della manifesta irricevibilità dell'iniziativa, di ritirarla o, sin dall'inizio, di presentarne una generica. La causa d'irricevibilità dell'iniziativa risiede proprio nella sua errata impostazione e formulazione.

E. 8.3.2

Certo, i promotori sostengono in maniera del tutto imprecisa che per rispettare le esigenze della Carta spetterebbe semmai al Gran Consiglio approntare direttamente le necessarie

consultazioni preventive. Al riguardo tuttavia, essi neppure tentano di dimostrare perché il relativo rifiuto da parte del Parlamento, fondato sulla legislazione cantonale, sarebbe addirittura insostenibile e quindi arbitrario (DTF 141 I 70 consid. 2.2 pag. 72, 49 consid. 3.4 pag. 53) nonché lesivo del principio di legalità (DTF 141 II 169 consid. 3.1; 140 I 381 consid. 4.4 pag. 386). Il contestato diniego è peraltro corretto, ritenuto che la generica tesi ricorsuale, secondo cui votazioni consultive nei Comuni sarebbero possibili anche al di fuori di una procedura retta dalla LAggr, manifestamente non regge. In assenza di una base legale, il Gran Consiglio o un'altra autorità cantonale, tranne in situazioni di evidente necessità, non possono infatti indire votazioni consultive: la tenuta di tali votazioni può essere in effetti impugnata con successo da cittadini che ne chiedono l'annullamento (DTF 104 Ia 226 consid. 2 e 3; sentenze 1C_51/2014 del 25 marzo 2014 consid. 2, con numerosi riferimenti alla dottrina, in: ZBl 116/2015 pag. 87, relativa alla riorganizzazione dei Comuni del Canton Sciaffusa, e 1P.470/2005 del 23 dicembre 2005 consid. 4.1 e 4.2). D'altra parte è palese che la consultazione imposta dall'art. 5 della Carta non può avvenire in maniera improvvisata e informale e, allo scopo di tutelare efficacemente questa garanzia, essa deve aver luogo nell'ambito di una procedura affidabile, corretta e formale.

E. 8.3.3

I ricorrenti, contravvenendo al loro obbligo di motivazione (art. 42 LTF), non si esprimono sul diniego in questione, né indicano una qualsiasi base legale del diritto cantonale che avrebbe permesso un tale modo di procedere. Nemmeno si è in presenza di una situazione eccezionale, che imporrebbe di rinunciare all'esigenza di una base legale. L'accenno ricorsuale al fatto che contro misure di pianificazione derivanti da un'iniziativa dovrebbe essere previsto un ricorso in applicazione diretta dell' art. 33 LPT (cfr. al riguardo DTF 138 I 131 consid. 5.4.4 pag. 140), norma manifestamente non applicabile in concreto, concerne tutt'altra fattispecie ed è chiaramente ininfluenza. È quindi a ragione che i Comuni interessati non hanno dato seguito all'invito, specioso e scorretto, rivolto loro dai promotori dell'iniziativa riguardo a un'asserita "libera facoltà di indire votazioni consultive".

Ne segue che l'assunto ricorsuale secondo cui il diritto di essere sentito dei Comuni interessati sarebbe perentorio, perché avrebbero dovuto farsi parte diligente e come proposto loro dai promotori inoltrare osservazioni al Gran Consiglio, invito al quale del resto a ragione nessun Comune ha dato seguito, è privo di ogni fondamento. L'ignorare un invito errato, formulato da persone private al di fuori di una qualsiasi procedura disciplinata dalla legge, chiaramente non comporta il decadimento di un diritto previsto dalla Costituzione e dalla Carta.

E. 8.4

Nel rapporto di maggioranza si conclude quindi rettamente che in assenza di elementi essenziali e indispensabili per dichiarare ricevibile l'iniziativa, non vi è spazio per il principio "in dubio pro populo", applicabile solo quando vi sarebbero dubbi, ma non certezze sull'irricevibilità di un'iniziativa, come nella fattispecie. Al riguardo, i ricorrenti si limitano a osservare che la decisione granconsiliare si esprime in più parti in maniera dubitativa, per cui occorrerebbe dar preferenza all'interpretazione più favorevole al popolo. Ora, come esposto, la lesione del diritto superiore è manifesta, per cui la conclusione del Parlamento ticinese, peraltro sorretta indirettamente anche dal rapporto di minoranza e dai promotori stessi, è corretta.

E. 9

Infine mal si comprende, tanto da non meritare trattazione, l'accenno ricorsuale a una pretesa violazione dell' art. 1 Patto ONU II , relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2), concernente il diritto di autodeterminazione dei popoli sulla base del quale sono stati riconosciuti gli Stati indipendenti di Timor Est e del Kosovo.

E. 10

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF ; DTF 133 I 141 consid. 4.1; sentenza 1C_51/2007 del 22 maggio 2008 consid. 6.2, in: RtiD I-2009 n. 1 pag. 3).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.