

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	5 settembre 2013	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 9 marzo 2012 «Avanti
con le nuove città di Locarno e Bellinzona»**

Esame di ricevibilità (art. 86 Cost./TI)

INDICE

I. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA «AVANTI CON LE NUOVE CITTÀ DI LOCARNO E BELLINZONA»	2
1. La domanda di iniziativa popolare costituzionale elaborata	2
2. Il testo dell'iniziativa	2
3. La riuscita dell'iniziativa	2
II. I LAVORI COMMISSIONALI	3
III. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ.....	3
1. Principi generali	3
2. L'esame di ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata «Avanti con le nuove Città di Locarno e Bellinzona»: una questione squisitamente giuridica che richiede l'interpretazione oggettiva del testo	4
3. Gli elementi considerati in sede di esame di ricevibilità	5
a. Principio dell'unità della forma e natura giuridica.....	5
b. Principio dell'unità della materia	8
c. Conformità al diritto superiore	10
1. <i>La conformità con la Carta europea dell'autonomia locale</i>	10
2. <i>Il rispetto del diritto costituzionale di essere sentito</i>	12
3. <i>Il principio dell'uguaglianza giuridica, combinato con quello della proporzionalità</i>	14
d. Attuabilità	17
e. Altri aspetti problematici	17
f. Nessuno spazio per il principio "in dubio pro populo" nel caso concreto.....	17
g. Considerazioni riassuntive	17
IV. CONCLUSIONI	18
DISEGNO DI DECRETO	19

I. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA «AVANTI CON LE NUOVE CITTÀ DI LOCARNO E BELLINZONA»

1. La domanda di iniziativa popolare costituzionale elaborata

La domanda di iniziativa popolare costituzionale elaborata «Avanti con le nuove Città di Locarno e Bellinzona» è stata depositata il 9 marzo 2012. La Cancelleria dello Stato ha stabilito il 20 marzo 2012 (FU n. 23/2012 del 20 marzo 2012, pag. 2217 seg.) il termine per la raccolta delle firme (art. 119 cpv. 4 LEDP) dal 20 marzo 2012 al 21 maggio 2012. Promotori dell'iniziativa sono i signori Giorgio Ghiringhelli, Losone (primo firmatario), Giuseppe Cotti, Locarno, Filippo Gianoni, Bellinzona, Giorgio Giudici, Lugano, Remo Lardi, Minusio, Luigi Pedrazzini, Locarno, Mauro Minotti, Bellinzona, Giancarlo Seitz, Agno, e Pietro Vanetti, Losone.

2. Il testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa è il seguente:

«Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona»

I sottoscritti cittadini aventi diritto di voto chiedono che nella Costituzione cantonale del 14.12.97 venga inserito un nuovo articolo (20a), intitolato «*Aggregazione poli urbani del Sopraceneri*», del seguente tenore:

Art. 20a: Aggregazione poli urbani del Sopraceneri

- 1) I Comuni di Ascona, Brione s/Minusio, Brissago, Cavigliano, Centovalli, Cugnasco-Gerra, Gordola, Lavertezzo, Locarno, Losone, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco s/Ascona, Tegna, Tenero-Contra e Verscio sono aggregati al più tardi entro il 31 dicembre 2017 in un unico Comune denominato Comune di Locarno, a far tempo dalla costituzione del Municipio.
- 2) I Comuni di Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio, Sant'Antonino e Sementina sono aggregati al più tardi entro il 31 dicembre 2017 in un unico Comune denominato Comune di Bellinzona, a far tempo dalla costituzione del Municipio.
- 3) Nella prima legislatura il Municipio dei due nuovi Comuni sarà composto di 7 membri e 4 supplenti, mentre il Consiglio comunale sarà composto di 60 membri.
- 4) Il Cantone verserà un contributo di 24 milioni di franchi al nuovo Comune di Locarno e di 30 milioni di franchi al nuovo Comune di Bellinzona.
- 5) Sono riservati aggregazioni più estese e contributi più elevati.
- 6) La legge ne disciplina le condizioni e le modalità.

Sul formulario per la raccolta delle firme non erano indicati altri contenuti o spiegazioni aggiuntive all'attenzione dei firmatari.

3. La riuscita dell'iniziativa

In data 5 giugno 2012 (FU n. 46/2012 dell'8 giugno 2012, pag. 4481 seg.) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare costituzionale elaborata ammontavano a 11'558. L'iniziativa fu pertanto dichiarata riuscita e gli atti relativi vennero trasmessi al Gran Consiglio per le sue incombenze.

L'esame dell'iniziativa fu assegnato dal Gran Consiglio alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici (di seguito detta anche «Commissione») nella seduta del 25 giugno 2012.

II. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione ha nominato il relatore Carlo Luigi Caimi nella seduta del 27 giugno 2012. Ha trattato l'iniziativa popolare costituzionale elaborata nelle sue sedute del 6 settembre 2012 (presentazione del testo dell'iniziativa; della documentazione ricevuta dal primo firmatario; di quella del Comune di Ascona, in particolare del parere del prof. Andreas Auer dell'Università di Zurigo sulla ricevibilità dell'iniziativa intitolato "*L'illiceità di trattamenti costituzionali speciali ("Extrawürsten"), elusioni normative e scorciatoie di politica del voto in materia di aggregazioni comunali*"; primi approfondimenti sulla ricevibilità con il dott. Michele Albertini, Consulente giuridico del Gran Consiglio), del 4 ottobre 2012 (ulteriori approfondimenti e discussione sulla ricevibilità; preparazione dell'audizione con i promotori dell'iniziativa), del 25 ottobre 2012 (audizione del primo firmatario dell'iniziativa Giorgio Ghiringhelli e dei promotori Filippo Gianoni, Luigi Pedrazzini, Giancarlo Seitz, anche membro della Commissione speciale aggregazione di Comuni e Mauro Minotti, anche presidente di detta Commissione), del 29 novembre 2012 (audizione del dott. Michele Albertini e inizio discussione sulla ricevibilità), del 6 dicembre 2012 (audizione del dott. Michele Albertini e continuazione discussione sulla ricevibilità), del 24 gennaio 2013 (audizione del dott. Michele Albertini e continuazione discussione sulla ricevibilità), del 28 febbraio 2013 (continuazione discussione sulla ricevibilità), del 16 maggio 2013 (inizio approfondimenti sui contenuti da sottoporre all'attenzione del plenum granconsigliare), del 6 giugno 2013 (continuazione approfondimenti sui contenuti da sottoporre all'attenzione del plenum granconsigliare), del 27 giugno 2013 (discussione) e del 5 settembre 2013 (discussione finale e firma rapporti di maggioranza e di minoranza).

III. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ

1. Principi generali

La Costituzione cantonale (art. 86) assegna al Gran Consiglio il compito di esaminare la ricevibilità delle iniziative popolari legislative e costituzionali.

L'art. 86 Cost./TI recita quanto segue:

Art. 86

3. Ricevibilità

Se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda.

Nella presente fase si tratta, quindi, soltanto di statuire sulla *ricevibilità* di un'iniziativa popolare costituzionale elaborata, verificandone in particolare la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

Si ricorda che, secondo la giurisprudenza e con riferimento al tema della ricevibilità, il testo di un'iniziativa 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, come nel caso di specie, essa è data in parte a posteriori (sentenza 1C.186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 3.2 in re L. e G.B. contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino; DTF 121 I 357 consid. 4b pag. 362; sentenza 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 4.5, in RtiD I-2004 n. 48 pag. 159).

2. L'esame di ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata «Avanti con le nuove Città di Locarno e Bellinzona»: una questione squisitamente giuridica che richiede l'interpretazione oggettiva del testo

In questa fase, ritenuto pacifico che l'iniziativa è riuscita, il Gran Consiglio ha l'obbligo di esaminarne la ricevibilità; quesito squisitamente *giuridico* e non politico, ritenuto che se dovesse riconoscerla potrebbe eventualmente contrapporvi un controprogetto. Un'ipotesi che è stata peraltro ventilata per il fatto che nel Bellinzonese si sono fatti nel frattempo enormi passi in avanti riguardo a una possibile fusione, tanto da addirittura forse anche sorpassare nei tempi l'iniziativa, per cui si porrebbe una questione importante: perché, a quel punto, una parte della stessa sarebbe priva d'oggetto.

Come ricordato, la giurisprudenza del Tribunale federale esige che il testo di un'iniziativa debba essere interpretato in modo *oggettivo*, ossia come potevano comprenderlo i cittadini firmatari ai quali era destinato. *Non è determinante, di converso, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa, soprattutto se fatta a posteriori e con l'ausilio di documentazione o spiegazioni aggiuntive.* Il richiamo di questo principio è una indispensabile premessa per comprendere perché la Commissione non abbia potuto considerare influente durante l'esame di ricevibilità la copiosa documentazione aggiuntiva prodotta e le spiegazioni supplementari fornite in sede di audizione dai promotori.

La ricevibilità, come detto, è *un tema esclusivamente tecnico-giuridico* e in questo ambito il diritto di essere sentito non ha portata alcuna. Tentativi degli iniziativaisti a volere trattare questa procedura alla stregua di una procedura giudiziaria *non hanno fondamento* né dottrinale né giurisprudenziale. Nella fattispecie in esame si evidenziano comunque problemi perché, soprattutto dall'audizione del 25 ottobre 2012 dei proponenti e dalla voluminosa documentazione da loro consegnata alla Commissione in quell'occasione (in particolare un documento che mette in discussione la perizia Auer fatta allestire dal Comune di Ascona e, tra i numerosi allegati, anche uno scritto all'attenzione dei 35 comuni interessati dall'iniziativa popolare per invitarli: uno, a indirizzare in ogni momento osservazioni al Parlamento, con riferimento all'iniziativa, e due, a organizzare in ogni momento, se del caso concordando la data con altri comuni interessati, una votazione consultiva nel proprio territorio per disporre di un parere almeno del Legislativo), emergono *a posteriori* elementi di difficile considerazione per il fatto che tante persone hanno firmato i moduli avendo invece un certo tipo (diverso) di informazione.

Il vigente art. 20 Cost./TI regola la fusione e la separazione di comuni. Una norma (v. cpv. 2) che, inoltre, incita lo Stato a favorire la fusione dei comuni. Secondo il cpv. 3 dell'art. 20 Cost./TI, e si tratta di un aspetto importante, il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di comuni, alle condizioni previste dalla legge. La nuova versione di quest'articolo, approvata con votazione popolare del 25 settembre 2005, dà al Legislativo cantonale la competenza di decretare una fusione anche senza il consenso dei cittadini di un comune, attuando la cosiddetta fusione coatta. Come già ribadito dal Tribunale federale, questo capoverso costituisce una norma speciale che deroga al principio generale espresso nel primo capoverso dell'art. 20 Cost./TI. Le aggregazioni soggiacciono, in applicazione di questa norma, alle disposizioni della legge sulle

aggregazioni che prevede due tipi di procedure ordinarie: quella avviata su istanza dei legislativi comunali, dei municipi o da un decimo dei cittadini e quella d'ufficio da parte del Consiglio di Stato. In entrambe le procedure gli elementi cardine sono l'allestimento di uno studio d'aggregazione per il comprensorio definito e il coinvolgimento, in forme e modalità diverse, degli enti locali e della popolazione interessati. Il Consiglio di Stato formula quindi la sua proposta all'intenzione del Gran Consiglio che poi decide secondo l'interesse generale, con decreto legislativo. Il Gran Consiglio può, anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, decretare a maggioranza assoluta un'aggregazione coatta, a determinate condizioni che non devono essere adempiute cumulativamente e neanche interpretate come esaustive (v. art. 9 L sulle aggregazioni e separazioni dei comuni). Queste aggregazioni, sia volontarie sia coatte, sono disciplinate sia nelle condizioni che nelle procedure in un contesto normativo preciso che è conforme alla Costituzione federale, come ribadito dal Tribunale federale in diverse occasioni.

3. Gli elementi considerati in sede di esame di ricevibilità

La Commissione ha esaminato con estrema attenzione la ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata «Avanti con le nuove Città di Locarno e Bellinzona», tenendo conto che si tratta di quesito eminentemente *giuridico* e non politico, considerando i seguenti elementi:

a. Principio dell'unità della forma e natura giuridica

L'iniziativa propone un art. 20a Cost./TI (nuovo) intitolato "Aggregazioni poli urbani del Sopraceneri" che intende in sostanza disciplinare il principio dell'aggregazione di ben specificati comuni per formare due nuovi poli urbani, composti di 18 comuni il primo, di 17 il secondo, denominati Locarno e Bellinzona. L'obiettivo politico finale prende spunto dalla bocciatura del doppio progetto aggregativo del Locarnese del 2011, dove complessivamente 8 comuni su 11 si erano espressi negativamente nell'ambito delle rispettive votazioni consultive sponda destra e sponda sinistra della Maggia.

Quindi, esprimendo dei dubbi sull'esito positivo di una nuova consultazione organizzata in base alla legge vigente, i promotori hanno previsto di fare uso dello strumento dell'iniziativa popolare costituzionale, coinvolgendo tutti gli aventi diritto di voto e cogliendo questa occasione anche per aggiungere il Bellinzonese, visto che - a mente del primo firmatario Giorgio Ghiringhelli nel suo "Argomentario" prodotto in sede di audizione - il discorso degli squilibri esistenti tra Sottoceneri e Sopraceneri riguarda anche questa regione e visto che pure questa regione ha la stessa disunione del Locarnese: con l'aggravante che le finanze dei vari comuni sono in genere anche peggiori.

A differenza dell'aggregazione dei poli del Luganese e del Mendrisiotto, che è avvenuta almeno in parte e che ancora avviene a stadi secondo la legge sulle aggregazioni, qui invece la domanda non propone che sia elaborato preventivamente uno studio aggregativo, come prevede la suddetta legge. L'iniziativa chiede al popolo di decidere *direttamente* il principio della fusione e questo approvando un articolo costituzionale, senza che il suo testo preveda il coinvolgimento, la consultazione o decisioni preliminari dei comuni interessati, dei loro cittadini e neanche del Consiglio di Stato, dei suoi servizi e del Gran Consiglio sui due progetti in questione.

Circa l'esame di ricevibilità si sa che *cumulativamente* l'iniziativa deve rispettare le condizioni dell'*unità della forma, della materia, della conformità con il diritto superiore e dell'attuabilità*. Queste esigenze vanno sempre esaminate *con rigore*, ma qui tanto più se

si considera che, almeno nella misura in cui non tutti i comuni coinvolti da questo progetto fossero d'accordo, l'iniziativa avrebbe un carattere per lo meno in parte coattivo. Ora, secondo il Tribunale federale, la fusione coatta, ma anche secondo i materiali legislativi, deve costituire l'ultima ratio o comunque l'eccezione, a ragione dell'intensità dei suoi effetti. Secondo il principio dell'unità della forma, un'iniziativa non può tendere simultaneamente all'adozione di norme di rango diverso.

Orbene, visto che l'ordinamento giuridico implica una gerarchia di norme e sottopone ogni livello a un controllo distinto, sarebbe abusivo proporre simultaneamente una disposizione costituzionale e una legislativa deputata ad attuarla. Questo divieto discende in particolare dal principio della libertà di voto, che però in questo caso non è violato, perché in effetti non si pone una situazione in cui l'iniziativa propone di modificare anche una legge.

Si potrebbe però sostenere che questa iniziativa elevi a rango costituzionale degli elementi che il Costituente del 1997 aveva ritenuto dovessero essere ancorati e attuati a livello legislativo. Infatti, sia la Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale nel suo rapporto del 1986, sia il Consiglio di Stato nel messaggio concernente la revisione totale della Costituzione cantonale e a maggiore ragione il rapporto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, ma anche i dibattiti parlamentari, riferiscono esplicitamente che *la fusione coatta e la separazione dei comuni deve avvenire da parte del Gran Consiglio sulla base delle modalità stabilite dalla legge*. Particolarmente interessante è al riguardo un passaggio del rapporto della Commissione parlamentare (v. commento ad art. 19), secondo cui la stessa ha rinunciato ad inserire direttamente nella Costituzione le condizioni che possono giustificare una fusione coattiva, per evitare formulazioni che, in ogni caso, dovrebbero rimanere generali e con il rischio di indicarle in modo incompleto.

Occorre, infatti, ricordare che le fusioni comportano procedure complesse, coinvolgono una materia estremamente delicata e si riferiscono a casi spesso molto diversi e non riconducibili a condizioni generali. La Commissione ha quindi scelto la strada più lineare, introducendo una base costituzionale che permette la fusione coattiva, delegando al Gran Consiglio la determinazione delle condizioni per la stessa, tramite una legge. Secondo la Commissione la delega legislativa è determinata dalla necessità di stabilire le condizioni in un testo sottoposto a referendum che esprimerà in tal modo *la volontà generale dei cittadini ticinesi* su un problema che coinvolge contemporaneamente *l'interesse generale del Cantone e l'autonomia dei comuni*. Si è quindi trattato di un impianto chiaro, seppure raggiunto a tappe, che bene si inserisce nella Costituzione, perché stabilisce una competenza che è quella del Gran Consiglio e determina una delega legislativa, senza essere troppo precisa al riguardo.

Il nuovo impianto giuridico, proposto con l'iniziativa, *sconvolge* in modo importante la portata del vigente art. 20 Cost./TI, una norma che si era voluta appunto limitata a principi generali. L'articolo proposto con l'iniziativa non modifica tuttavia quello precedente, per cui ci si trova di fatto con una coabitazione di due articoli. Non è, però, incompatibile con la nozione medesima di Costituzione il fatto che si sia inserito un elemento un po' incoerente nella Costituzione. Come la si è voluta, la Costituzione contiene le regole più importanti che istituiscono lo Stato, la sua azione, la sua struttura, la sua organizzazione, la sua attività, i limiti al suo potere e i diritti fondamentali. Il diritto costituzionale federale non pone, però, alcun limite - presupposto il rispetto della normativa superiore, sia convenzionale, costituzionale o ordinaria - al contenuto di una Costituzione cantonale e allo stesso modo neanche quella ticinese si esprime sul contenuto e non pone limiti materiali per una sua eventuale modifica.

Il solo fatto che l'iniziativa abbia o possa avere un impatto negativo sulla leggibilità della disciplina costituzionale relativa alle fusioni e alla separazioni dei comuni o anche sull'insieme del titolo IV della Costituzione *non* è una ragione per rifiutare l'inserimento della norma proposta nella stessa. In effetti spetta in definitiva al Costituente ticinese decidere quali norme sono da considerare essenziali, accettando o no il loro inserimento nella Costituzione cantonale. Questo è un discorso complesso. Si tratta di una tendenza che si vede non solo in Ticino, ma anche nel resto della Svizzera. È un segno dei tempi. Potrebbe essere considerato quasi un manco di rispetto nei confronti della Costituzione, visto che si propongono nella forma costituzionale cose che magari si potrebbero anche formulare in altro modo. Ciò è attestato da questa iniziativa, perché normalmente un'iniziativa dovrebbe proporre una norma generale astratta. Qui invece la norma racchiude due decisioni concrete concernenti due insiemi ben definiti di comuni. A ben vedere, malgrado che i promotori sostengano il contrario, *l'iniziativa non può essere ragionevolmente interpretata come intesa a istituire il concetto giuridico di polo urbano e quindi di sottoporlo come tale in modo astratto a un regime particolare*, ma si limita alla fine a decretare due entità concrete, chiamate a diventare effettive in un momento ben preciso.

Gli iniziativaisti hanno dichiarato nelle loro osservazioni alla Commissione che l'iniziativa non tende a obbligare il Gran Consiglio a procedere mediante atto amministrativo alla fusione coatta, bensì mediante una revisione costituzionale a modificare l'autonomia comunale garantita dalla Costituzione ticinese ai comuni. Qui *si intende in sostanza creare, anche per altri casi, il concetto di polo urbano*.

Ma questo non è così, perché, se così fosse, si sarebbe scelta un'altra strada, magari anche costituzionale, integrando nell'art. 20 Cost./TI il concetto di polo urbano e magari prevedendo in una norma transitoria qualcosa di peculiare per Locarno e Bellinzona.

L'impressione è che questi argomenti siano venuti alla luce solo in un secondo tempo, a maggiore ragione tenendo conto del fatto che i due poli del Sopraceneri costano alla collettività cantonale, per la loro disunione. Non si vede fino a che punto questo argomento tenga anche di fronte al fatto che il Mendrisiotto è ben lungi dall'essere definito un polo urbano. Questo argomento non è pertanto convincente.

Il fatto che si prenda l'iniziativa costituzionale per disciplinare una soluzione politica, volta a definire un organismo pubblico di questa natura, non è di per sé escluso. Si tratta in prima di linea di sapere se l'iniziativa possa tendere a introdurre nella Costituzione cantonale norme individuali e concrete di indole amministrativa oppure debba limitarsi a norme generali e astratte.

Nella dottrina, non solo ticinese, è stata esposta l'opinione (il dott. Albertini ritiene, personalmente, con validi motivi: ha ricordato un parere espresso al riguardo da Giuseppe Lepori nel 1968) secondo cui la Costituzione non debba servire a disciplinare casi singoli. In tal senso sarebbe da escludere che possa ad esempio riferirsi a questioni particolari di carattere amministrativo giudiziario. È un dibattito che si riferisce sostanzialmente a un quesito molto importante: quello di sapere se la Costituzione debba contenere unicamente disposizioni degne di tale rango. Un discorso, questo, che prima o poi bisognerà affrontare, evidentemente non in questa sede.

In ogni caso nei materiali a supporto della nostra Costituzione, anche se la questione non è mai stata dibattuta, si riprende quanto detto per il diritto federale, secondo cui *non vanno tracciati dei limiti materiali circa il contenuto della Costituzione cantonale*. Quindi, di per sé, tenuto conto della natura giuridica dell'iniziativa, da questo punto di vista la stessa non pone problemi particolari. *Dal profilo dell'unità della forma e della sua natura giuridica, l'iniziativa va pertanto ancora bene, nonostante abbia i difetti sostanziali rilevati.*

b. Principio dell'unità della materia

Circa *l'unità della materia*, occorre rilevare che il principio della libertà di voto esige che le votazioni siano organizzate in modo tale che la volontà degli aventi diritto possa esprimersi liberamente, in particolare senza pressioni né influenze esterne.

Questo impone segnatamente che ogni cittadino *deve potersi formare la propria opinione nel modo più libero possibile ed esprimersi conseguentemente alla sua scelta*.

Il Tribunale federale ha ribadito, già da molti anni, che tra i vari elementi di un'iniziativa deve esistere *un rapporto intrinseco, stretto, quanto a soggetto trattato e agli obiettivi poi perseguiti*. L'avente diritto di voto deve fare un apprezzamento globale dell'oggetto in votazione e poi decidere se ne condivide gli obiettivi e i modi previsti per attuarlo. Questo apprezzamento non è possibile se i diversi elementi dell'oggetto sono troppo dispersivi o perseguono obiettivi troppo differenti o obiettivi politici diversi e indipendenti.

Dottrina e giurisprudenza non sono molto coerenti quanto alla *nozione medesima di unità della materia*, neanche per quanto riguarda la sua estensione e la sua interpretazione. Infatti il Tribunale federale ha sottolineato a più riprese che *la portata di questo principio va valutata in base al tipo di progetto* e ha posto esigenze più elevate alle iniziative per la revisione parziale della Costituzione, rispetto a quelle per la revisione totale. Al principio ha anche riconosciuto un valore più importante quando si tratta di progetti popolari, rispetto a progetti di autorità; quindi esigenze più severe quando si tratta di iniziative popolari, rispetto a iniziative parlamentari; e allo stesso modo esigenze più severe quando un progetto è elaborato rispetto a quello presentato in forma generica.

Da questo punto di vista il Tribunale federale pone *esigenze "particulièrement sévères"*, come lo indica in una serie giurisprudenziale. Al di là di questo va detto che questi principi generali sono comunque determinanti anche per il diritto cantonale. Tutto si basa sul fatto che *i firmatari di iniziative debbono anche essere protetti quando le firmano*, perché a volte, usando formulazioni adescanti, si riesce a inglobare due oggetti: trovando modo di arrivare alla fine a un numero sufficiente di firme.

L'unità della materia è un *concetto* difficile da circoscrivere e deve essere *concretizzato in base alle circostanze concrete*. Il rapporto tra le diverse parti di un progetto può essere definito in modo astratto ed essere frutto di un'analisi logica. Bisogna ad esempio rendersi conto che una parte del progetto dipende dall'altra; detto in altri termini, prendendone una senza l'altra, il progetto globalmente non avrebbe senso, ragione per cui occorre tenere conto di diversi elementi.

Nel caso dell'iniziativa «Avanti con le nuove Città di Locarno e Bellinzona» l'obiettivo politico finale è quello, mediante una modifica parziale della Costituzione, di realizzare l'aggregazione di 35 comuni ben definiti per costituire due precisi comparti, con potenziali benefici anche per il resto del Cantone.

Di conseguenza gli iniziativaisti hanno optato per l'introduzione di un'unica norma che racchiude due fusioni. Occorre pertanto chiedersi quale sia *l'elemento determinante per l'unità della materia*. Si possono vedere al riguardo due ipotesi: la prima, sta nella domanda, che si legge nell'iniziativa, sottesa a creare *i poli urbani del Sopraceneri (ipotesi A)*, la seconda, invece, nella domanda se si vogliono costituire *i due poli urbani di Locarno e di Bellinzona (ipotesi B)*. È una distinzione sottile, che non è un gioco di parole, perché determinante per capire se il principio dell'unità della materia è dato o meno.

Sollecitati dal parere del prof. Auer, i promotori hanno affermato in sede di audizione che il quesito è per loro chiaro. *Si vogliono creare i poli urbani del Sopraceneri (ipotesi A), ritenendo indispensabile questa unione*, visto che i due comparti sono molto legati tra di

loro e i rispettivi programmi di agglomerato consentono di intensificare questi legami; ritengono, quindi, che un voto separato per i due poli non risponderebbe all'interesse cantonale del cittadino ticinese. Ragione per cui l'iniziativa ha un senso solo se i due oggetti vengono votati insieme.

In realtà *non è dato di sapere se questi postulati fossero indiscutibilmente chiari a chi ha sottoscritto l'iniziativa al momento dell'apposizione della firma*. Se è vero che la marginale dell'art. 20a Cost./TI è "Aggregazione poli urbani del Sopraceneri", l'iniziativa è denominata anche "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", per cui ci si può chiedere se sia più adescante il titolo dell'iniziativa piuttosto che la marginale dell'art. 20a Cost./TI (nuovo).

Alla Commissione sembra che il testo dell'iniziativa sottolinei piuttosto *le due città*, note per il fatto che non c'è stata di recente una fusione comunale che ha interessato quei comparti.

Volendo considerare gli argomenti richiamati dagli iniziattivisti contestualmente all'audizione del 25 ottobre 2012, si può riconoscere un rapporto sufficientemente stretto tra gli oggetti disciplinati e quindi ritenere l'iniziativa conforme all'esigenza dell'unità della materia in questo ambito.

Diversa è invece la situazione se si pone l'accento sulla *costituzione di due poli*. È vero che il settore interessato è lo stesso, che quello delle fusioni comunali è l'obiettivo sotteso, che quest'ultimo è sostanzialmente uno solo: quello di istituire i due poli maggiori urbani del Sopraceneri. Bisogna tuttavia chiedersi se questo sia sufficiente per ammettere l'esistenza di un rapporto abbastanza stretto, ammesso nell'ipotesi A; ma qui siamo nell'ipotesi B, che *deve sussistere non soltanto per gli scopi, ma anche con i singoli elementi dell'oggetto*. In altri termini non dev'essere solo artificiale, soggettivo o politico.

In questo contesto *le due costituenti entità territoriali*, pur essendo di natura simile, perché entrambe poli urbani e entrambe del Sopraceneri, non funzionalmente integrate nel cosiddetto triangolo insubrico e avendo anche delle interrelazioni per quanto riguarda in particolare il traffico e i trasporti pubblici, *sono però nello stesso tempo anche distinte*, avendo caratteristiche strutturali geografiche, territoriali, pianificatorie, finanziarie e di sviluppo economico proprie, senza che vi sia tutto sommato una particolare connessione. Questo combinato con la finalità, che sembra comunque piuttosto inefficace, di volere concretare l'assetto urbano cantonale, potrebbe non bastare per riconoscere in questi due elementi, posti in votazione, un rapporto intrinseco stretto sufficiente per giustificare un voto unico e indivisibile, ai sensi dell'esigenza dell'unità della materia.

Questo tanto più se si considera che questa norma, quella nuova, *racchiude una decisione, o meglio due decisioni concrete che si riferiscono a due definiti insiemi di comuni*. E bisognerebbe essere un po' più severi relativamente all'unità della materia, quando la stessa concerne oggetti a sé stanti, chiaramente definiti, che non sono interdipendenti e senza che l'assenza di uno comporti il fallimento della proposta.

Se non vi sono elementi preminenti il cittadino non deve essere forzato o obbligato a determinarsi anche sull'altro oggetto, né tanto meno ad approvarlo o a respingerlo con il voto che intende esprimere sul primo caso. Qui deve valere a maggior ragione un discorso del genere se si considera quanto sia incisiva, dal profilo giuridico e istituzionale per i comuni coinvolti e i cittadini interessati, un'aggregazione che può anche essere coatta, almeno per quanto riguarda Locarno e questo soprattutto senza stadi di approfondimento.

In questo caso *non si può affatto dire che l'aggregazione di un polo sia la condizione per l'aggregazione dell'altro, che l'aggregazione del primo abbia conseguenze oggettive rilevanti di natura istituzionale, politica, giuridica o finanziaria per il secondo*. Al limite lo si

può sostenere a livello cantonale, ammesso che questo sia poi effettivamente il caso. Anzi, il fatto di avere riunito in una sola norma due agglomerati *impedisce in fondo al popolo di potersi esprimere in modo compiuto e libero*. Quindi: o si accetta tutto o si respinge tutto.

In un caso, per certi versi simile, dove erano posti in votazione, riuniti in un solo decreto, i crediti di costruzione di una scuola e di un ospedale, il Tribunale federale aveva detto che vi era una violazione del principio dell'unità della materia.

Non si ha un caso del tutto simile; si hanno però delle ipotesi che si devono esaminare.

Secondo la prima ipotesi, se si considera l'idea che si vuole mettere insieme i poli e che quindi o si fanno tutte e due o non si fa niente, *l'esistenza dell'unità della materia può essere ammessa*; se invece si dice che non c'è un rapporto intrinseco e particolarmente stretto tra i due poli, allora in questo caso *ci sarebbero problemi riguardo all'unità della materia*. Pur propendendo la Commissione per la seconda ipotesi, si vedrà più avanti che la questione può essere lasciata indecisa, visto che altri elementi indispensabili per la ricevibilità non sono dati nel caso dell'iniziativa «Avanti con le nuove Città di Locarno e Bellinzona».

c. Conformità al diritto superiore

Un'iniziativa popolare *non deve essere in contrasto con il diritto intercantonale, con quello federale e con quello internazionale*.

Orbene, l'iniziativa in oggetto *pone problemi insuperabili nei confronti del diritto superiore*, in particolare con quello internazionale e con il diritto costituzionale federale.

I punti critici più importanti sono tre:

1. la *conformità con la Carta europea dell'autonomia locale*, entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2005 e che contiene *norme immediatamente applicabili*,
2. il *rispetto del diritto costituzionale di essere sentito*,
3. il *principio dell'uguaglianza giuridica*, combinato con quello della *proporzionalità*.

1. La conformità con la Carta europea dell'autonomia locale

Per quanto riguarda la Carta europea dell'autonomia locale (RS 0.102), che contiene *norme immediatamente applicabili*, l'art. 4 cifra 6 della stessa stabilisce che *le collettività locali devono essere consultate per quanto possibile in tempo utile e in maniera opportuna nel corso dei progetti di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente*. In altre parole i comuni devono disporre, nell'ambito di questa consultazione, di un tempo di riflessione sufficiente (cfr. messaggio del Consiglio federale).

Secondo l'art. 5 che riguarda l'integrità degli enti locali, per ogni modifica dei limiti locali territoriali le collettività locali interessate *dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge*. Si tratta di *una norma di diritto internazionale vincolante per la Svizzera*. Una norma che è pertanto anche di rilievo nel contesto che ci occupa.

Il Consiglio d'Europa aveva emesso nel 2006 un rapporto esplicativo, spiegando che le "proposte che tendono a modificare i limiti territoriali, quindi i progetti di fusione con altre collettività, di cui il caso estremo è quello delle coatte, rivestono evidentemente un'importanza fondamentale per una collettività locale e i suoi cittadini. Se, nella maggioranza dei paesi, è considerato come non realistico aspettarsi a che una comunità

locale abbia un diritto di veto, la sua consultazione preventiva, diretta o indiretta, è indispensabile". Quindi, secondo questo rapporto, l'art. 5 stabilisce il principio minimo secondo cui, in caso di fusioni e di aggregazioni, la popolazione delle comunità locali interessate deve essere sentita prima della decisione sull'aggregazione.

Che con il termine "*communauté locale*" si intenda *la popolazione locale e non le autorità locali* (in questo caso Municipio e Consiglio comunale) è riconosciuto anche dalla dottrina, che richiama in proposito il testo in lingua inglese che parla, appunto, di "local communities", in contrapposizione al termine "local authorities". Quindi, secondo questa Convenzione, *la popolazione deve essere sentita preventivamente*, prima che sia decisa la fusione, soprattutto quando si tratta di una fusione coatta.

La Carta non spiega, però, in che modalità la popolazione debba essere sentita: con la locuzione impiegata nell'art. 5 "eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge" *si intende delegare questo compito al legislatore (cantonale)*, che è quindi chiamato a precisare e completare le garanzie minime della Carta, istituendo adeguati diritti di partecipazione preventiva, che possono prefigurarsi in *votazioni popolari (consultive) oppure anche in altro modo*. Quindi se vi è una votazione consultiva, questo può essere sufficiente per ritenere ossequiata la normativa convenzionale.

Non vi è tuttavia una giurisprudenza solida in questo ambito e neppure sono del tutto chiare le condizioni formali e materiali per ritenere sufficiente una consultazione ai sensi della Carta europea. Ad ogni buon conto, *la Carta del Consiglio d'Europa non conferisce diritti più estesi di quelli già garantiti dal diritto cantonale*. Nel Cantone Ticino la legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni (LAGgr) esplicita diritti di consultazione e partecipazione preventiva adempiendo così, per le procedure aggregative che rientrano nel suo campo di applicazione, le esigenze poste dalla Carta.

L'art. 20a Cost./TI (nuovo) non fa invece nessun riferimento all'applicabilità, anche solo sussidiaria, della LAGgr alle aggregazioni in oggetto, né, in altro modo, contempla un diritto di consultazione preventiva delle comunità locali interessate, nel caso concreto quelle dei comuni in questione. Un fondamento giuridico per la consultazione preventiva della popolazione non è neppure ravvisabile nell'art. 20 cpv. 3 Cost./TI (che non viene modificato con l'art. 20a della proposta), poiché questo disposto si riferisce alle aggregazioni secondo le regole, anche procedurali, disciplinate dalla LAGgr, che non sono applicabili alla fattispecie.

Nel caso specifico non esiste quindi una norma che possa fungere da base giuridica per la consultazione della popolazione, risultando peraltro esclusa la possibilità del referendum.

Questa norma non può essere l'art. 20a Cost./TI della proposta (ove si potesse in qualche modo desumere che preveda un diritto di consultazione preventiva): non può assurgere a base giuridica perché *non è in vigore e non può quindi neppure, come ovvio, prestarsi a un'applicazione anticipata*.

Neppure il voto espresso dalla popolazione di questi 35 comuni interessati nell'ambito della votazione cantonale su questa iniziativa potrebbe essere qualificato come consultazione ai sensi della Convenzione, perché coinciderebbe con la decisione medesima.

Neppure vi sono delle situazioni di fatto dalle quali si possa in qualche modo recuperare queste consultazioni. Così nel Locarnese non vi sono progetti aggregativi della stessa indole e degli stessi contenuti di quelli propugnati dall'iniziativa, le cui consultazioni potrebbero essere, per così dire "recuperate" nel caso concreto. Nel Bellinzonese è in corso un progetto che è del tutto simile per quanto riguarda il comparto interessato, ma che al momento non ha comportato alcuna consultazione.

In assenza di basi giuridiche al riguardo, neppure sussumibili in quelle procedurali della Costituzione cantonale e della legislazione sull'esercizio dei diritti politici relative al trattamento delle iniziative popolari, *il Gran Consiglio o una sua Commissione non può, per adempiere le esigenze convenzionali, promuovere direttamente una consultazione pubblica, come non può incaricare al riguardo un'altra autorità, per esempio la Sezione degli enti locali quale unità amministrativa competente in materia di aggregazioni.*

Nell'esaminare un'iniziativa popolare il Parlamento svolge infatti il ruolo di *intermediario* tra promotori e popolo, e quindi non spetta ad esso, soprattutto quando il progetto è presentato nella forma elaborata, modificare il testo oppure riparare (o far riparare da altri organi su suo invito) i vizi ivi contenuti. Semmai può formulare un'altra proposta nella forma del controprogetto, ma non vi è affatto tenuto.

La consultazione, per avere un senso, e in qualsiasi forma essa possa aver luogo, deve porre i destinatari nella *situazione di potersi esprimere con cognizione di causa*: questo presuppone anche *un'informazione compiuta e l'individuazione degli interessi in gioco*. Nel caso specifico non esistono studi e approfondimenti, svolti di norma seguendo strutturate procedure, dai quali si possano evincere con sufficiente chiarezza i contenuti e le implicazioni dei progetti aggregativi.

Per i motivi di cui si è detto, *non può essere compito del Gran Consiglio, o per esso di una unità amministrativa cantonale, allestirli per poi sottoporli alla popolazione*. Già solo per queste ragioni - e indipendentemente dall'inesistenza di una base giuridica che disciplini la consultazione preventiva - la richiesta dei promotori, formulata con scritto del 15 luglio 2012 all'attenzione della Commissione Costituzione e diritti politici, perché proceda con urgenza alla consultazione dei 35 comuni aggregandi, non può essere presa in considerazione. Lo scritto poi, inoltrato ai comuni interessati dagli stessi iniziativaisti il giorno medesimo della loro audizione in Commissione, invitandoli a indire una votazione consultiva - anche ammettendo che tale scrutinio sia lecito - appare più come *un'azione improvvisata e goffa per sanare un errore* che non una vera procedura che contempli informazioni che possano permettere ai cittadini, come detto, di esprimersi con cognizione di causa. Del resto neppure si sa come abbiano reagito tutti i comuni, che sono stati del resto anche invitati dagli iniziativaisti a trasmettere "in ogni momento osservazioni all'indirizzo del Parlamento sull'iniziativa": alla Commissione sono pervenute copie di risposte solo di pochi comuni, tutte negative.

L'art. 5 della Carta pone esigenze qualificate: non essendo possibile, per le ragioni esposte, consultare previamente i cittadini dei comuni interessati affinché possano esprimersi su un progetto con sufficiente cognizione di causa, *la ricevibilità dell'iniziativa manca di un elemento essenziale*. Su questo aspetto non occorre dilungarsi oltre, anche per le ragioni esposte al punto seguente.

2. Il rispetto del diritto costituzionale di essere sentito

Proprio dal punto di vista del diritto di essere sentito vi sono *problemi grossi e insuperabili*.

Circa questo diritto, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'art. 29 cpv. 2 Cost., anche i comuni colpiti da un atto d'imperio che li costringe ad aggregarsi con altre entità devono essere sentiti. Nel caso concreto, le due aggregazioni non avverrebbero mediante decreto del Parlamento bensì, nel principio, tramite l'adozione di una nuova norma di rango costituzionale (art. 20a cpv. 1 e 2 Cost./TI). Se il Tribunale federale riconosce in un decreto legislativo che sancisce l'aggregazione non un atto di legislazione ("Akt der Rechtsetzung") bensì un atto amministrativo ("Verfügung" o "Verwaltungsakt"), questa conclusione deve poter valere anche nel caso dell'iniziativa in esame, poiché il principio dell'aggregazione è - alla stessa stregua - deciso direttamente,

in applicazione diretta di una nuova norma, quindi ex lege. Nel risultato, *si è quindi confrontati con un atto di indole amministrativa.*

Poco importa, poi, che l'aggregazione avvenga secondo le regole procedurali che disciplinano la revisione parziale della Costituzione. In questo caso i comuni possono prevalersi dei diritti minimi dedotti da tale garanzia costituzionale e da quelli istituiti nel diritto cantonale.

Come già si è visto con riferimento all'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale, le norme cantonali procedurali vigenti in materia di aggregazione, in particolare quelle contenute nella LAggr, *non* sono applicabili alla fattispecie. Quali che siano il contenuto e le modalità del diritto di essere sentito nel caso specifico, *è un quesito che va quindi vagliato alla luce della giurisprudenza relativa all'art. 29 cpv. 2 Cost. e in base alle circostanze concrete.*

Non è dato a sapere come il Tribunale federale deciderà al riguardo. Comunque, per prassi costante, il *diritto di essere sentito* adempie due funzioni centrali: quella di *servire all'accertamento dei fatti rilevanti* (e a una più precisa individuazione degli interessi in gioco) e quella di *consentire alle parti di partecipare e di esprimersi nella procedura.*

Queste funzioni devono essere particolarmente poste in evidenza laddove la decisione, come in concreto, comporta effetti tangibili per i comuni coinvolti, essendo infatti in gioco la loro stessa esistenza.

Il precetto costituzionale assicura ai comuni la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che modifica a loro scapito la situazione giuridica e comprende il diritto di consultare gli atti, di offrire mezzi di prova sui punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione o perlomeno di potersi esprimere sui risultati, in quanto possano influire sull'esito, e di ottenere una decisione motivata.

Se le procedure aggregative comportano una limitazione o l'erosione addirittura della propria autonomia, *questi diritti di partecipazione devono essere garantiti ai comuni in modo ampio.* Questo lo dice il Tribunale federale in una recente sentenza, con riferimento alla procedura di adozione di un piano direttore.

Nel caso concreto, un problema risiede nel fatto che la procedura aggregativa, siccome promossa con un'iniziativa popolare intesa ad un'aggregazione diretta, *non è gestita dallo Stato*, come nel caso delle fusioni secondo la LAggr. L'unica procedura pendente è quella concernente la revisione parziale della Costituzione cantonale, dove il Gran Consiglio deve unicamente limitarsi a vagliare la correttezza dell'iter ed esprimersi politicamente sul merito ove l'oggetto fosse ricevibile. *Per i motivi già esposti nel punto precedente, questa procedura è chiaramente inidonea e inefficace a garantire il diritto costituzionale di essere sentito.*

Del resto non esistono studi e rapporti sul progetto aggregativo in parola, e quindi non si conoscono, come è necessario, le implicazioni concrete dei progetti (in ordine per esempio, alle conseguenze organizzative, finanziarie e territoriali per i comuni e per i loro cittadini nonché alla garanzia della continuità del servizio pubblico). *Non è quindi possibile fornire agli enti pubblici interessati un'informazione preventiva sufficiente affinché possano esprimersi tempestivamente e con cognizione di causa su tutti gli elementi pertinenti e importanti.* Conseguenza diretta del diritto di partecipazione attiva è anche quello di *pretendere che le proprie osservazioni siano tenute in considerazione:* certo, non sussiste un diritto dei comuni a che le loro proposte siano effettivamente accolte; l'autorità deve però confrontarsi con gli argomenti sollevati e motivare le ragioni del diniego. Questo è quello che succede quando si fanno gli studi aggregativi e si segue la procedura secondo la LAggr. *Tutto questo non è possibile nella fattispecie, come non è possibile garantire ai*

comuni il diritto di ottenere una decisione motivata, poiché, come si è visto, il progetto di norma costituzionale si limita a sancire l'avvenuta aggregazione.

Ne discende pertanto, pure per le ragioni appena illustrate, che *le richieste del primo proponente Giorgio Ghiringhelli, formulate nel mese di luglio 2012, intese a sentire tutti i Municipi e in modo particolare anche sul tema della ricevibilità, non possono essere prese in considerazione.* Su quest'ultimo punto si può peraltro aggiungere che non vi è alcuna base giuridica ai sensi dell'art. 39 cpv. 1 Cost. che imponga l'audizione preventiva dei comuni nel caso in cui il Gran Consiglio ritenesse di dichiarare irricevibile un'iniziativa popolare.

In definitiva il quesito principale ruota attorno al sapere quale portata può dare il Tribunale federale al diritto di essere *preventivamente* sentito in una fattispecie simile. Se la concezione è ristretta, l'iniziativa deve essere dichiarata irricevibile. La Commissione propende decisamente, visti i valori fondamentali in gioco per tutti i comuni interessati dalla proposta di modifica costituzionale, per la concezione ristretta.

3. Il principio dell'uguaglianza giuridica, combinato con quello della proporzionalità

Circa il *principio dell'uguaglianza giuridica* combinato con quello della *proporzionalità*, si osserva quanto segue. Il progetto di nuovo art. 20a Cost./TI prevede *un disciplinamento specifico per quanto attiene ai due poli urbani sopracenerini Locarno e Bellinzona*, sancendo l'aggregazione di 18, rispettivamente 17 comuni ben definiti a far tempo dal 31 dicembre 2017.

Questo disciplinamento diverge sostanzialmente da quello previsto dal vigente art. 20 Cost./TI, che *si applica a tutti i comuni nel rispetto delle competenze ivi stabilite e delle procedure contemplate dalla LAggr.*

Ciò significa che per 35 comuni del Cantone vige *un sistema di aggregazione diretta senza le garanzie procedurali e partecipative previste dalla LAggr e che demanda al popolo (dell'intero Cantone) una decisione*, mentre che per tutti gli altri comuni ci sono le norme della LAggr e la competenza del Gran Consiglio.

Difatti l'art. 20 Cost./TI non viene modificato con il nuovo art. 20a Cost./TI. Il nuovo art. 20a Cost./TI *collide* evidentemente con l'immutato art. 20 Cost./TI, nella misura in cui l'aggregazione dei 35 comuni interessati dall'iniziativa popolare potrebbe allo stesso tempo, secondo il diritto vigente, svolgersi in applicazione dell'art. 20 Cost./TI e della LAggr quale legge di attuazione.

Ancorché l'istituzione di una disciplina *ad hoc* solo per determinati comuni sia discutibile dal profilo dello Stato di diritto, si può partire dal presupposto che la nuova disposizione - secondo i criteri applicati in caso di conflitto normativo *lex posterior derogat legi priori* e *lex specialis derogat legi generali* - prevalga su quella vigente, benché il nuovo art. 20a non contenga norme procedurali, o rinvii specifici alla legislazione, per quanto attiene alla fase che precede la decisione popolare (le modalità da definire dalla legge secondo l'art. 20a cpv. 5 del progetto si attuano giocoforza dopo questa decisione di principio).

Nelle circostanze specifiche, anche alla luce delle argomentazioni dei promotori (cfr. in particolare l' "Argomentario" prodotto in audizione), si può ritenere che essi, almeno al momento della raccolta delle firme, abbiano (tacitamente) inteso escludere l'applicabilità del diritto vigente (e quindi delle procedure ivi disciplinate). Certo, secondo il principio della legalità, da cui si deduce quello del parallelismo delle forme, i promotori avrebbero dovuto specificare questo aspetto nel nuovo disposto. Nondimeno, alla luce del fatto che un'interpretazione conforme rimane possibile, va esaminato se il nuovo disposto, così

interpretato, non si ponga *in contrasto, segnatamente, con il principio dell'uguaglianza giuridica*.

La differenziazione tra i 35 comuni da un lato e tutti gli altri dall'altro viene giustificata dai promotori con la sostanziale diversità della situazione di base dei poli urbani del Sottoceneri (già ampiamente cresciuti grazie alle aggregazioni), del Locarnese e del Bellinzonese e con il fatto che la creazione di due nuove città di oltre 30'000 abitanti non è confrontabile con le aggregazioni già avvenute o quelle che ancora avverranno nelle valli o nei due poli urbani già esistenti nel Sottoceneri. Da qui i promotori reputano legittimo il diverso trattamento di situazioni sostanzialmente diverse, siccome sorretto da buoni motivi e non privo di senso e di scopo.

Per costante giurisprudenza del Tribunale federale, *il principio dell'uguaglianza o parità di trattamento iscritto all'art. 8 Cost.* impone che, sul piano legislativo e amministrativo, fattispecie giuridicamente uguali siano trattate in modo uguale e fattispecie giuridicamente diverse in modo diverso a dipendenza della loro diversità, a meno che non vi siano ragioni serie e obiettive che giustifichino un trattamento differenziato, che trovino cioè ragionevole riscontro nella diversità delle fattispecie sottoposte alla disciplina normativa.

Nell'ambito di questi principi e del divieto dell'arbitrio, il legislatore (e quindi anche il costituente) dispone di un'ampia latitudine, che il Tribunale federale non può limitare con proprie concezioni. In concreto occorre stabilire se sussistono ragioni serie e obiettive idonee a giustificare la diversità di trattamento nella fusione dei 35 comuni interessati rispetto a tutti gli altri, ossia a giustificare un'aggregazione diretta dei primi priva delle garanzie procedurali e partecipative stabilite dalla LAggr in applicazione del vigente e immutato art. 20 Cost./TI e in particolare del suo capoverso 3. Questo esame non può prescindere dal considerare nel presente contesto la gravità dell'ingerenza concreta nell'esistenza dei comuni interessati e nella loro consistenza territoriale (soppressione di comuni a beneficio di un polo), e quindi anche la proporzionalità della misura rispetto allo scopo perseguito (vedi anche art. 5 cpv. 2 Cost.).

Non si tratta, in definitiva, di valutare se il diverso trattamento sia giustificato (secondo i criteri a favore di un'aggregazione coatta), siccome i comuni interessati non sarebbero più in grado di svolgere i loro compiti sotto il profilo politico, amministrativo e finanziario, presupposti dai quali dipende l'autonomia comunale stessa (e quindi al fine di garantirne l'efficienza), oppure se, per altre ragioni, sia giustificabile mediante una coattiva creare entità comunali propositive, ovvero favorire la valorizzazione e la gestione del territorio come pure la rivitalizzazione delle zone periferiche, criteri, questi, insieme ad altri, ritenuti sufficienti dal Tribunale federale per giustificare una fusione coatta ai sensi della LAggr; oppure ancora se la coattiva sia necessaria o anche solo opportuna per i motivi illustrati dai promotori dell'iniziativa popolare.

Si tratta invece di stabilire se sussistono *ragioni serie e obiettive* per raggiungere questi obiettivi, privando i comuni interessati dei diritti procedurali sanciti dalla legislazione ordinaria e instaurando un regime di competenze diverso.

Orbene, il vigente art. 20 cpv. 3 Cost./TI, a norma del quale il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di comuni, alle condizioni previste dalla legge, contempla, giustamente, la possibilità di promuovere e decidere fusioni coatte, in applicazione dei pertinenti disposti, anche procedurali, della LAggr. Di questa facoltà, il Gran Consiglio ha già fatto uso più di una volta (v. le aggregazioni di Capriasca, Muggio, Cevio e Gambarogno) e il Tribunale federale ha ripetutamente avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità del quadro giuridico che consente di deciderle. I progetti aggregativi del Locarnese e del Bellinzonese non sono finora stati oggetto di una simile procedura, ma potrebbero esserlo, nel rispetto dei principi e delle procedure ivi stabiliti. Addirittura, il

Bellinzonese non è finora stato oggetto di un progetto aggregativo "consensuale" o "volontario" che abbia portato i cittadini interessati a determinarsi (anche considerando la procedura di aggregazione avviata nei mesi scorsi), mentre il Locarnese ha conosciuto due procedure per due diversi comparti (sponda sinistra e sponda destra della Maggia) e non un progetto complessivo.

In simili condizioni, stante questo quadro giuridico, che, lo si ribadisce, non verrebbe neppure mutato con l'adozione del nuovo art. 20a Cost./TI, *non si intravedono motivi ragionevoli e obiettivi per trattare diversamente, privandoli, segnatamente, delle varie procedure e dei diritti di consultazione e partecipazione istituiti dalla LAggr, i 35 comuni interessati dall'iniziativa, rispetto a tutti gli altri*, intendendo specialmente i comuni che fanno parte degli altri poli urbani, che peraltro esistono solo di fatto (e comunque in modo incompiuto), non essendo (ancora) giuridicamente riconosciuta questa forma istituzionale. In altri termini la LAggr potrebbe benissimo portare al risultato voluto dagli iniziativaisti; per questo basterebbe che qualcuno si facesse promotore di una fusione coatta del Locarnese e o anche del Bellinzonese.

Neppure dal punto di vista della tempistica non è ravvisabile un motivo idoneo per giustificare il diverso trattamento: non si può infatti ragionevolmente escludere che l'avvio e la conclusione di progetti aggregativi del Locarnese e del Bellinzonese secondo la LAggr, se del caso in forma coattiva, non possano aver luogo entro fine 2017, data stabilita dagli iniziativaisti per rendere effettive le aggregazioni secondo l'art. 20a Cost./TI e che peraltro non sembra essere connessa a un determinato evento, tale da doverla necessariamente rispettare.

Allo stesso modo, considerando la sua importante incidenza sull'autonomia e sull'esistenza medesima dei comuni interessati, *l'approvazione diretta senza che si siano previamente percorse vie meno invasive appare non solo problematica, ma addirittura inammissibile, dal profilo del principio della proporzionalità.*

Questo lo sostiene anche la dottrina, nel senso che la fusione coatta dovrebbe avvenire a stadi e non così immediatamente.

In simili condizioni, e nel presente contesto, il fatto che l'approvazione avvenga direttamente tramite suffragio universale *non le conferisce una legittimazione democratica che possa giustificare l'elusione dei diritti di partecipazione preventiva delle persone e degli enti locali interessati.*

Per di più, sempre nell'ottica della parità di trattamento, ci si può seriamente chiedere se per completare i poli urbani del Cantone, prevedendo così, di fatto, una nuova istituzione (quella del polo urbano appunto), non sarebbe stato ragionevole, semmai, imporre la medesima disciplina aggregativa anche per alcuni determinati e importanti comuni dei poli del Luganese e del Mendrisiotto, come Paradiso, Massagno e soprattutto il grande "semipolo" di Chiasso (con Chiasso stessa, Vacallo, Morbio Inferiore, Balerna, Coldrerio, Novazzano), i quali continueranno invece a beneficiare del medesimo disciplinamento aggregativo come finora.

L'iniziativa non tende quindi a chiudere il cerchio, come vorrebbero far credere gli iniziativaisti. Irrisolto allo stato attuale è anche il destino di altri comuni confinanti con i nuovi poli previsti del Sopraceneri, ma che non sono stati inseriti nella lista dei 18, rispettivamente dei 17. Per questi comuni si applicherebbero il nuovo art. 20a cpv. 5 e 6 rispettivamente l'art. 20 Cost./TI a dipendenza se l'aggregazione abbia per oggetto i due poli urbani Locarno e Bellinzona, oppure altri poli, come ad esempio Vallemaggia, Valle Verzasca e Biasca.

I quesiti possono tuttavia rimanere indecisi, poiché, dal punto di vista della parità di trattamento, non si può escludere a priori che la legislazione applicabile dell'art. 20a Cost./TI possa anche essere la medesima, vigente legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni. Su questo punto specifico, va rilevato di transenna, non sembra che i promotori si siano espressi in sede di raccolta delle firme.

d. Attuabilità

L'ultimo punto da verificare è quello dell'attuabilità. Orbene, *l'attuabilità della domanda*, quale ultimo requisito materiale di ricevibilità ed espressione di un principio generale del diritto, esige che, in caso di accettazione da parte del corpo elettorale, *l'iniziativa possa essere effettivamente realizzata entro un termine ragionevole*.

Questa esigenza - dai risvolti invero più teorici che pratici - s'interpreta in modo molto ampio, tanto che non basta che un'iniziativa sia irragionevole, inopportuna o addirittura estremista, per dichiararla inattuabile. Occorre, piuttosto, che l'inattuabilità sia manifesta e sostanziale. Nello specifico *l'iniziativa non pone in sé problemi*, l'irricevibilità per inattuabilità costituendo, del resto e in definitiva, l'ultima ratio.

Nella peggiore delle ipotesi si potrebbe riconoscere *un'inattuabilità parziale*, nel caso (teorico) in cui uno o più comuni figuranti nella lista dei 35 si aggregassero, prima della votazione popolare, con altri comuni non facenti parte del circondario dei poli urbani del Locarnese e del Bellinzonese definiti dai promotori. Questi comuni, infatti, non esisterebbero più come tali al momento della votazione popolare.

e. Altri aspetti problematici

Oltre a quelli ricordati, vi sono altri aspetti che dovrebbero far dichiarare irricevibile l'iniziativa. Segnatamente alcuni aspetti evidenziati nella perizia del prof. Auer, come quello legato al fatto che non si può cambiare una norma della Costituzione senza eliminare quella che la contrasta. La Commissione non ritiene opportuno approfondirli oltre, perché esistono norme che servono a risolvere i conflitti di competenza, i conflitti normativi, ossia i principi di *lex posterior* e *lex specialis*. E l'irricevibilità risulta comunque data per gli altri motivi ricordati in questo rapporto.

f. Nessuno spazio per il principio "in dubio pro populo" nel caso concreto

Vista la mancanza di elementi essenziali e indispensabili per dichiarare la ricevibilità dell'iniziativa, non vi può essere nessuno spazio per l'applicazione del principio "in dubio pro populo". Tale principio, infatti, può trovare applicazione *solo e soltanto allorché vi siano dubbi* sull'esistenza degli elementi essenziali della ricevibilità, ma non certezze. Nel caso dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata «Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona» la Commissione è giunta, invece, alla conclusione certa che elementi essenziali e indispensabili non sono realizzati.

g. Considerazioni riassuntive

Soprattutto dal profilo della conformità con il diritto superiore, l'iniziativa in discussione pone problemi insuperabili di ricevibilità, al di là dell'ineleganza della disposizione proposta.

In conclusione, anche considerando la giurisprudenza citata dai promotori (che non risulta pertinente riguardo ai punti decisivi) e la documentazione complementare presentata dagli iniziativaisti in sede d'audizione, non sono emersi argomenti convincenti a favore della ricevibilità, rispettosi dei principi dottrinali e giurisprudenziali determinanti.

IV. CONCLUSIONI

La maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio a dichiarare **irricevibile** l'iniziativa popolare costituzionale elaborata «Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona», approvando il disegno di decreto allegato.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Carlo Luigi Caimi, relatore
Agustoni - Mellini - Ortelli - Pagnamenta -
Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Quadranti -
Ramsauer - Viscardi

Iniziativa popolare costituzionale elaborata 9 marzo 2012
«Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona»

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 9 marzo 2012 «Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona», volta a introdurre nella Costituzione cantonale un nuovo art. 20a del seguente tenore:

Art. 20a: Aggregazione poli urbani del Sopraceneri

- 1) I Comuni di Ascona, Brione s/Minusio, Brissago, Cavigliano, Centovalli, Cugnasco-Gerra, Gordola, Lavertezzo, Locarno, Losone, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco s/Ascona, Tegna, Tenero-Contra e Verscio sono aggregati al più tardi entro il 31 dicembre 2017 in un unico Comune denominato Comune di Locarno, a far tempo dalla costituzione del Municipio.
 - 2) I Comuni di Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio, Sant'Antonino e Sementina sono aggregati al più tardi entro il 31 dicembre 2017 in un unico Comune denominato Comune di Bellinzona, a far tempo dalla costituzione del Municipio.
 - 3) Nella prima legislatura il Municipio dei due nuovi Comuni sarà composto di 7 membri e 4 supplenti, mentre il Consiglio comunale sarà composto di 60 membri.
 - 4) Il Cantone verserà un contributo di 24 milioni di franchi al nuovo Comune di Locarno e di 30 milioni di franchi al nuovo Comune di Bellinzona.
 - 5) Sono riservati aggregazioni più estese e contributi più elevati.
 - 6) La legge ne disciplina le condizioni e le modalità.
- richiamato l'articolo 86 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
 - visto il rapporto di maggioranza 5 settembre 2013 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici;
 - dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare costituzionale denominata «Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona», tendente a introdurre nella Costituzione cantonale un nuovo art. 20a, è dichiarata irricevibile.

II.

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale: