

Rapporto di minoranza

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 - SINOSI	3
II - PREAMBOLO	4
1. L'iniziativa	4
2. Validità	4
3. Attribuzione commissionale	5
III - GLI OBIETTIVI E IL CONTESTO	5
4. L'obiettivo dell'iniziativa in sintesi	5
5. Il Bellinzonese	6
6. Il Locarnese	7
6.1 I processi aggregativi a livello di polo	7
6.2 Il processo aggregativo nelle Terre di Pedemonte (Tre Terre)	8
6.3 Valenza politica e giudizio istituzionale della situazione	8
6.4 I più recenti auspici politico-istituzionali	9
7. L'iniziativa si rivela fondata	9
IV - ESAME COMMISSIONALE	10
8. In generale	10
V - RAPPORTO COMMISSIONALE: IMPOSTAZIONE	11
9. Premessa: circa le richieste procedurali del Comitato di iniziativa	11
10. Considerazioni di principio	11
VI - ESAME DI RICEVIBILITÀ	13
11. La sistematica della disamina di ricevibilità	13
12. Principio dell'unità della forma	13
13. Principio dell'unità di materia	14
14. Conformità con il diritto di rango superiore	16

14.1 In generale	16
14.2 Diritto costituzionale cantonale e diritto intercantonale	16
14.2.1 Circa il principio di autonomia comunale.....	16
14.2.2 L'antinomia costituzionale	17
14.3 Diritto federale	18
14.3.1 Principio di legalità	18
14.3.2 Diritto di essere sentito	18
14.3.2.1 Applicabilità nelle procedure di emanazione di atti normativi.....	18
14.3.2.2 Analogia con l'iniziativa amministrativa.....	18
14.3.2.2.1 Prospettiva di autonomia decisionale dei Comuni (LOC).....	19
14.3.2.2.2 Prospettiva LAggr (riferimento per analogia).....	20
14.3.2.2.3 Circa i tempi decisionali in genere	21
14.3.2.3 Il coinvolgimento storico delle Comunità locali.....	21
14.3.3 Principi dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità	22
14.3.3.1 Uguaglianza giuridica.....	22
14.3.3.2 Proporzionalità.....	23
14.3.4 Rapporto di compatibilità con il diritto federale: considerazioni finali in riferimento al caso del Canton Glarona	23
14.4 Diritto pubblico internazionale.....	24
15. Attuabilità	26
VII - RIASSUNTO	27
VIII - CONCLUSIONI	33
16. Esclusione del Costituente: <i>extrema ratio</i>	33
17. <i>Fumus boni iuris</i>	33
18. <i>In dubio pro populo</i>	34
IX - PROPOSTA DI RISOLUZIONE	34

I - SINOSSI

A questo stadio il Parlamento non deve decidere se la realizzazione di quanto postulato attraverso l'iniziativa popolare costituzionale «*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*» è una prospettiva buona o meno, da sostenere o da rigettare, e proporre al Costituente (ossia al Popolo sovrano) di fare altrettanto.

Oppure se già da adesso opporvi un controprogetto, nel caso in cui la proposta originale non fosse accettabile in tutto e per tutto.

Oppure ancora se semplicemente proporre al Popolo di respingere quanto postulato, perché ritenuto inopportuno.

E non si deve nemmeno decidere a partire dalle proprie convinzioni personali relative alle modalità in cui devono avvenire le aggregazioni comunali (se a partire dal modello *bottom up* oppure *top down*).

In altri termini non si tratta ancora di decidere nella materia concreta della proposta in esame.

Qui si tratta invece di statuire solo a proposito della ricevibilità dell'oggetto (art. 86 Cost./TI).

Si tratta in sostanza di un approccio che si fonda sulla tecnica giuridica, senza investire la questione della fattibilità materiale di quanto postulato attraverso l'iniziativa.

Questo Rapporto dunque:

- a. ha sviluppato l'esame giuridico di ricevibilità (*infra*, n. VI);
- b. e ne riporta in particolare un riassunto (*infra*, n. VII).

In fine espone le conclusioni, di seguito così sintetizzate:

I - In via principale

All'iniziativa - che non si può dire perfetta nella formulazione - può essere tuttavia riconosciuta la parvenza del buon diritto (*fumus boni iuris*) (*infra*; n. 17).

II - In via subordinata

Ma quand'anche sussistessero incertezze, le stesse non sono di spessore tale da portare, con la necessaria tranquillità, a giudicare l'iniziativa irricevibile.

Ai sensi della giurisprudenza di riferimento, l'esclusione del Popolo (ossia il Sovrano, in relazione al nostro diritto democratico) dal pronunciamento su un'iniziativa popolare riuscita deve costituire l'*extrema ratio* (*infra*, n. 16).

E in caso sussistessero incertezze, deve valere il brocardo *in dubio pro populo* (*infra*, n. 18).

III - La decisione attuale

Ne consegue che da qualsivoglia prospettiva si intenda affrontare l'oggetto - *fumus boni iuris* oppure *in dubio pro populo* - a mente della minoranza della vostra Commissione **l'iniziativa deve essere dichiarata ricevibile** (*infra*, n. IX).

IV - Il seguito

L'iniziativa deve tornare in Commissione per l'esame e le valutazioni di merito sulla materia, ritornare in Parlamento per la decisione finale ed essere sottoposta al Costituente (il Popolo) ai sensi delle tre possibilità seguenti:

- a. proponendo l'accettazione *in toto*;
- b. opponendo un controprogetto;
- c. proponendo di respingere la proposta.

II - PREAMBOLO

1. L'iniziativa

Il 9 marzo 2012 è stata depositata alla Cancelleria dello Stato la seguente iniziativa popolare costituzionale elaborata (FU n. 23/2012 del 20 marzo 2012, pag. 2217 seg.):

«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.*

Promotori dell'iniziativa sono: 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, Pietro Vanetti, Losone.

2. Validità

Accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa ammontavano a 11'558, il 5 giugno 2012 la Cancelleria dello Stato ha dichiarato l'iniziativa formalmente riuscita (FU 2012 4481 e seg.).

3. Attribuzione commissionale

L'esame della domanda di iniziativa popolare è stata assegnato dal Gran Consiglio alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici (di seguito anche «Commissione»).

III - GLI OBIETTIVI E IL CONTESTO

4. L'obiettivo dell'iniziativa in sintesi

L'obiettivo sostanziale dell'iniziativa in rassegna è quello di conferire un maggior equilibrio, in forma stabile, al Cantone, attraverso la ridefinizione dei poli del Sopraceneri.

Oggi si assiste ad un oggettivo divario tra Sottoceneri e Sopraceneri; squilibrio negli ultimi tempi accentuato dal dinamico movimento di aggregazioni nel Sottoceneri in fatto di poli, a cui ha fatto da contraltare un immobilismo nel Sopraceneri, si fa astrazione dall'avvio di un processo aggregativo nel Bellinzonese di recente data (in ogni caso posteriormente al lancio dell'iniziativa in oggetto).

Ai sensi della proposta contenuta nell'iniziativa in narrativa, uno sviluppo equilibrato del Sopraceneri deve fondarsi su due poli, Locarno e Bellinzona, intesi come elementi motori e trainanti di tutto il processo di sviluppo sopracenerino e di un accentuato equilibrio cantonale.

In modo coerente l'iniziativa intende che solo attraverso la costituzione contemporanea di queste 2 nuove entità istituzionali locali si potranno raggiungere gli obiettivi auspicati.

Il testo dell'iniziativa è pertanto coerente con le premesse di cui sopra, e a partire da questo intendimento di fondo, da considerare una vera e propria *ratio* dell'iniziativa, il disegno di emendamento costituzionale è stato sottoposto alla popolazione per la sottoscrizione.

Il testo era pertanto chiaro negli intendimenti di fondo, fin dal titolo, e pure chiaramente tendente agli obiettivi di cui sopra è stata anche la campagna impostata dai promotori di detta iniziativa.

Chi ha firmato l'iniziativa non poteva pertanto che essere ben cosciente che si trattava di orientarsi verso un progetto globale, alla base dei seguenti presupposti di fondo:

- a. sottoscrivere l'accettazione contemporanea della costituzione di 2 poli nel Sopraceneri. In altri termini se l'intendimento personale fosse stato fermamente contrario alla costituzione di uno solo dei poli (Bellinzonese o Locarnese), simile iniziativa non poteva essere appoggiata. Appariva dunque meridiano nella formulazione, e chiaro nell'esposizione, che solo l'insieme della proposta aveva un valore intrinseco, ancorchè con riferimento a 2 entità locali distinte, ma pur sempre contigue territorialmente. Il denominatore comune, di ordine superiore, era l'interesse comune, e collettivo, del Sopraceneri in primo luogo, ma in definitiva di tutto il Cantone. In pratica appare dato *ab initio* il principio dell'unità intrinseca della materia: i 2 poli contemporaneamente, senza quindi la possibilità di optare per uno solo di essi con procedura, o intendimento, *ad excludendum*;
- b. la staticità istituzionale e l'immobilismo politico nel Sopraceneri esigevano un'azione popolare forte e mirata, di spessore cantonale, nella finalità di smuovere le acque e promuovere una soluzione di equilibrio generale di valenza cantonale;
- c. l'interesse della materia non era confinato alla sola popolazione del Sopraceneri, ma esteso al potere di apprezzamento e di giudizio di tutto il Cantone, a conferma, e comprova, di un interesse generale superiore, di rango cantonale. In pratica la popolazione di tutto il Cantone è stata chiamata ad esprimere una valutazione di prima

istanza sulla proposta (sottoscrizione dell'iniziativa), e sarebbe stata - sarà - chiamata a confermare questa prospettiva in votazione popolare: altri elementi, questi, che a non averne dubbio depongono a favore dell'unità intrinseca della materia;

- d. la prospettiva chiara di Cantone formato da 4 poli urbani di proporzioni adeguate all'esigenza dei tempi, e nel contempo strutturati in modo confacente per la rispondenza ottimale alle esigenze locali, a partire dalla piena tutela delle medesime nelle loro particolarità e peculiarità.

5. Il Bellinzonese

Prima della presentazione dell'iniziativa costituzionale in narrativa, nel Bellinzonese erano stati avviati alcuni studi di fattibilità in vista di eventuali aggregazioni, ma nessuna proposta concreta (ad eccezione di un'istanza di aggregazione fra Bellinzona e Gnosca presentata dai due Municipi nel 2005 e respinta dal Consiglio di Stato nel 2009) e nessuna votazione consultiva sono scaturite da tali studi. In particolare era stato allestito uno studio di fattibilità dell'aggregazione dei Comuni della cosiddetta "Corona Nord" (studio concluso nel marzo del 2008, ma che non ha avuto alcun seguito concreto) e, nel 2011, uno studio di fattibilità promosso dai Comuni della "Corona Sud" (presentato alla stampa il 15 marzo 2012). Nel 2010 il Consiglio di Stato ha dato l'avvio a uno Studio strategico riguardante i 17 Comuni del Bellinzonese (compreso Claro), ma tale studio è stato eseguito solo nella sua prima fase e di seguito interrotto in quanto alcuni Comuni avevano deciso di voler procedere indipendentemente dal Cantone.

Il 7 novembre 2012 una formale istanza d'aggregazione è stata firmata dai sindaci dei 16 Comuni del Distretto di Bellinzona più il Comune di Claro (ossia esattamente i 17 Comuni presi in considerazione dall'iniziativa popolare in esame), con l'obiettivo di giungere a delle votazioni consultive entro la primavera del 2015.

Per mettere in risalto l'importanza e l'attualità stretta dell'argomento, si osserva che il tema del progetto aggregativo è stato toccato anche nel discorso d'insediamento del nuovo Presidente del Consiglio comunale di Bellinzona, signor Michele Genini:

«Non possiamo permetterci di sottovalutarlo, rallentarlo o lasciarlo cadere nel vuoto», ha detto Genini. In un'epoca di rapidi e continui cambiamenti anche a livello locale, l'aggregazione «rappresenta l'unica soluzione per i 17 Comuni coinvolti per rimanere al passo coi tempi e poter continuare a offrire ai cittadini servizi eccellenti e garantire una qualità di vita invidiabile»¹.

Da rilevare quattro aspetti di sicuro significato e spessore nel quadro della disamina a questo stadio dell'oggetto:

- a. l'azione spontanea dei Comuni interessati verso una prospettiva locale del tutto simile a quella dell'iniziativa in discussione; ciò che depone a favore della pertinenza della medesima e della fondatezza del disegno aggregativo preconizzato;
- b. i tempi di realizzazione appaiono simili rispetto a quelli sottesi dall'iniziativa;
- c. la consultazione popolare, prevista dal progetto in oggetto, può sanare in via naturale un punto fragile dell'iniziativa (la conformità con il diritto di rango superiore, di cui di dirà più diffusamente in prosieguo);

¹ LaRegione Ticino, 18.06.2013.

- d. simile indirizzo di previa consultazione popolare potrebbe esser seguito anche dai singoli Comuni del Locarnese, coscienti del fatto che è pendente una prospettiva aggregativa che emana da un'iniziativa popolare di rango costituzionale, pienamente riuscita, e che coinvolgerà nel giudizio definitivo il Costituente (ossia il popolo del Cantone). Un immobilismo locale in questo senso non potrà essere opposto strumentalmente all'iniziativa in esame solo nella finalità di minarne alla radice la conformità con il diritto di rango superiore: sarebbe un atto puramente declamatorio e anche defatigatorio.

6. Il Locarnese

6.1 I processi aggregativi a livello di polo

Prima della presentazione dell'iniziativa costituzionale nel Locarnese erano state avviate due procedure di aggregazione promosse da altrettante petizioni popolari.

La prima era stata presentata il 4 giugno 2003 e chiedeva l'avvio di uno studio aggregativo fra i quattro Comuni di Ascona, Brissago, Losone e Ronco s/Ascona (Comuni della Sponda destra della Maggia). Questa proposta è stata messa in votazione consultiva il 20 novembre 2011 ed è stata complessivamente respinta da 3 Comuni su 4 e da 2'939 cittadini contro 2'740.

La seconda era stata presentata nel maggio del 2005 e chiedeva l'avvio di uno studio aggregativo fra i cinque Comuni di Locarno, Muralto, Minusio, Orselina e Brione s/Minusio, ai quali, su richieste dei rispettivi Municipi, si aggiunsero Tenero e Mergoscia (Comuni della Sponda sinistra della Maggia).

Questa proposta è stata messa in votazione consultiva il 25 settembre 2011 ed è stata respinta da 5 Comuni su 7, ma nel complesso è stata accettata dalla maggioranza del corpo votante (5'996 voti a favore e 4'059 contrari).

Giova sottolineare al riguardo, a tutto merito della lungimiranza e dell'acume della Comunità locale, il risultato delle urne del Comune di Mergoscia con il 95.35% dei votanti a favore del disegno aggregativo e solo il 4.65% di segno avverso.

Da notare che parallelamente a questi due studi aggregativi il Cantone, di sua iniziativa, ha provveduto ad allestire uno studio strategico - concluso verso la fine del 2009 - dedicato al Locarnese, e comprendente 17 Comuni dell'agglomerato, allo scopo di *“mettere a disposizione un documento di riflessione e d'approfondimento per poter disegnare e adottare una strategia d'azione volta a costruire, eventualmente, una diversa organizzazione istituzionale della regione”* (cfr. Prefazione dell'allora consigliere di Stato Luigi Pedrazzini²).

Tale studio è stato presentato alla popolazione in più occasioni e con modalità diverse (conferenze stampa, serate informative, distribuzione di opuscoli a tutti i fuochi) allo scopo di consentire ai cittadini di potersi esprimere con cognizione di causa - nell'ambito di un sondaggio che ha coinvolto 5'500 cittadini - non solo sui due progetti aggregativi summenzionati, ma anche sull'eventuale proposta di creare un'entità politico-istituzionale unica, aggregando i 17 Comuni presi in considerazione nello studio.

Quanto sopra fa dire che la popolazione è stata pienamente coinvolta, e soprattutto sentita, nel discorso aggregativo; e questo in quasi tutte le sue forme possibili e immaginabili.

² Da annoverare tra i promotori dell'Iniziativa «*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*».

Da rilevare del resto che un fronte di opposizione alle 2 entità istituzionali distinte nel Locarnese muoveva proprio dal fatto che non ci sarebbe stata un'unità istituzionale regionale, in ogni caso da preferire ad un disegno di accorpamento bicefalo.

Dopo le votazioni consultive di cui sopra (Sponda sinistra e Sponda destra della Maggia) non è più stata presentata alcuna istanza di avvio di una procedura aggregativa ai sensi della LAggr. L'abbandono di entrambi i progetti è stato decretato dal Gran Consiglio nella sessione del 15 aprile 2013.

6.2 Il processo aggregativo nelle Terre di Pedemonte (Tre Terre)

Dopo la presentazione dell'iniziativa popolare è divenuta effettiva il 14 aprile 2013 l'aggregazione dei tre Comuni delle Terre di Pedemonte (Tegna, Verscio e Cavigliano). Dopo un primo tentativo naufragato nel 2002, il 25 settembre 2011 i cittadini dei tre Comuni hanno approvato il progetto aggregativo con complessivamente 936 voti favorevoli e 412 contrari.

L'aggregazione è stata decretata dal Gran Consiglio nella sessione del 4 giugno 2012.

Al riguardo va detto che la circostanza che la domanda di iniziativa in oggetto parla ancora dei tre Comuni diventa fattore irrilevante dal momento che il Comune di Terre di Pedemonte subentra in tutti i diritti e i doveri dei precedenti Comuni. In tal senso al momento dell'esame di merito dell'iniziativa popolare il testo potrà essere rettificato d'ufficio, ragione per la quale questo specifico aspetto pacificamente non pregiudica la ricevibilità dell'atto in narrativa per vizi formali.

6.3 Valenza politica e giudizio istituzionale della situazione

Severo e perentorio, ma quanto mai appropriato, il giudizio istituzionale sul pernicioso immobilismo del momento nel Locarnese.

Così si legge nel Rapporto della Commissione speciale aggregazione di Comuni sul messaggio 6 dicembre 2011 concernente l'abbandono del progetto di aggregazione tra i Comuni di Brione s/Minusio, Locarno, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina e Tenero Contra (messaggio n. 6580):

“Finora tutto tace. Peccato! Tuttavia, da parte nostra esprimiamo con fermezza un auspicio formale affinché si riprenda al più presto lo studio finalizzato a un POLO Locarnese che sappia rafforzare l'agglomerato urbano facendo tesoro delle risorse turistiche del lago e delle vallate per poter riequilibrare gli scenari economici con il resto del Cantone.”

Rapporto che si diffonde poi in una pregevole analisi di fondo della questione aggregativa, del valore intrinseco della medesima e della necessità impellente di sbocchi concreti e positivi; e lo fa testualmente in questi termini:

“E ORA?”

La Commissione vorrebbe davvero prendere come oro colato le affermazioni dei Sindaci di Muralto e Minusio, secondo cui la soluzione ideale sarebbe l'unione di tutto il Locarnese.

Se così fosse davvero, il futuro scenario sarebbe in discesa mentre l'iniziativa Ghiringhelli, al di là della sua costituzionalità, rimarrebbe un salutare input che ha già probabilmente influito sulla scelta spontanea dei 17 Comuni Bellinzonesi di creare un polo irradiante. Tutto ciò anche grazie alla città di Bellinzona, ora vestita di nuovo e con un Sindaco propositivo, sorretta da Comuni con ampio spirito di iniziativa (fra cui Giubiasco), ora impegnati in un enorme lavoro aggregativo.

L'AUSPICIO FORTE, FORMALE E SOLENNE

La Grande Lugano e l'altrettanto importante città di Mendrisio sono due esempi emblematici di funzionalità; esse contribuiscono in modo determinante al benessere delle loro Regioni e, conseguentemente, del Ticino.

La Commissione è dell'avviso che anche il Locarnese possa sfruttare al meglio le proprie risorse unicamente liberandosi dallo status quo che non porta affatto segnali positivi, in particolare nella crescita dei posti di lavoro per i nostri giovani sia in città sia nella sua cintura e indirettamente spopolando le valli."

6.4 I più recenti auspici politico-istituzionali

La situazione attuale, che si trascina sull'immobilismo locale, su logiche passatiste e su certe esaltazioni autocelebrative di particolarismi, non frena tuttavia interessanti ed approfonditi appelli volti alla prospettiva di aggregazioni su larga scala nella finalità di fornire una risposta adeguata alle sfide, ma anche alle esigenze, contingenti, estendendo ineluttabilmente l'ottica anche sul piano cantonale.

E a proposito di slancio salutare in questa direzione, ci piace ricordare la pregnante esortazione della novella Presidente del Consiglio comunale di Locarno, signora Sabrina Ballabio-Morinini, che sull'argomento si è espressa in questi termini nel corso della sua allocuzione di insediamento:

"Il Bellinzonese ha colto questi segnali e ci sta dando una lezione d'intraprendenza, di lungimiranza e di collaborazione nell'intento di realizzare una sua aggregazione per riequilibrare l'assetto economico del nostro Cantone che, dopo la creazione dei due poli sottocenerini, si trova sbilanciato a sud del Monte Ceneri lasciando al Sopraceneri il ruolo di comparsa.

Nel frattempo troppi Comuni del Locarnese continuano a dormire sonni tranquilli e stanno a guardare, coltivando ognuno il proprio orticello, con l'illusione di poter vivere sotto una campana di vetro. Non è più concepibile la testardaggine di pensare e agire unicamente entro i propri confini comunali quando i processi aggregativi in atto nel Cantone, ci dimostrano che l'unica via percorribile per ridare vigore a una regione è l'unione delle forze."

7. L'iniziativa si rivela fondata

Per quanto sopra, è legittimo concludere che l'iniziativa appare, sul principio, ben fondata, in quanto:

- a. pur partendo da un piano locale, ha valenza subcantonale (Sopraceneri) e cantonale (equilibrio globale tra le varie Regioni del Cantone);
- b. si fonda su dibattimenti promossi a livello della popolazione coinvolta, che a più riprese ha avuto modo di determinarsi in votazioni formali sul concetto aggregativo;
- c. la *ratio* è apparsa chiara alla popolazione e l'oggetto comprensibile;
- d. che l'aggregazione costituisca la chiave di volta per gli sviluppi locali è ormai un dato di fatto assodato, almeno a livello macroeconomico, al punto che la prospettiva si può identificare come una *conditio sine qua non*;
- e. è in linea con l'autorevole esortazione del Gran Consiglio a voler procedere nell'ottica delle aggregazioni relative a poli del Sopraceneri;
- f. nel Locarnese l'oggetto è stato sottoposto a diverse riprese al giudizio popolare, le ultime assai recentemente in ordine di tempo (*supra*; 6.1);
- e. nel Bellinzonese sta prendendo corpo una fase progettuale perfettamente in linea con quanto postulato attraverso questa iniziativa costituzionale;

- f. il rischio di disequilibrio nel Cantone sarebbe maggiore, con grande e grave discapito del Locarnese, nel caso in cui il processo di aggregazione del Bellinzonese prendesse corpo *motu proprio* e avesse, come è da augurarsi, uno sbocco positivo (come del resto lo lascia intendere il nuovo spirito locale di intesa che si manifesta nella Regione).

Per queste ragioni il senso, la portata e l'utilità dell'iniziativa in oggetto appaiono manifesti e portatori di un congruo indirizzo prospettico a garanzia di un vero equilibrio cantonale.

Inoltre non affronta un argomento nuovo nè per la popolazione locale, nè per il Costituente, in quanto, come dianzi rilevato, l'oggetto è stato - e resta - di stretta attualità generale: si può dire che non passi giorno senza che questi aspetti vengano toccati in tale o talaltro consesso o ambiente.

Quanto sopra non appare invero determinante, in linea di principio, nel quadro dell'esame primario di ricevibilità di un'iniziativa popolare di rango legislativo o costituzionale, che deve fondarsi su elementi giuridici.

Tuttavia, allorquando le conclusioni possono apparire oggettivamente tutt'altro che certe ed adamantine - come lo è nel caso di specie -, prima di escludere *ab ovo*, e con tutta la necessaria tranquillità, il Costituente già per ragioni formali (ricevibilità), entra pacificamente in linea di conto anche una riflessione più estesa nell'ambito della sostenibilità dell'oggetto; sostenibilità i cui elementi portanti devono essere l'aderenza alla realtà, il coinvolgimento preliminare nei confronti della popolazione e le conseguenze nel caso di non raggiungimento degli obiettivi di una proposta di valenza istituzionale.

IV - ESAME COMMISSIONALE

8. In generale

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici si è occupata dell'oggetto durante 7 sedute, nel corso delle quali:

- a. ha esaminato i copiosi atti;
- b. ha sentito i promotori;
- c. ha preso atto del nutrito armamentario informativo e giuridico presentato dai promotori in sede di audizione;
- d. ha richiesto gli approfondimenti giuridici necessari al Consulente giudico del Gran Consiglio dott. Michele Albertini.

Come già rilevato, si tratta di un'iniziativa popolare costituzionale formalmente riuscita per il numero di firme raccolte.

Giusta la Costituzione cantonale (di seguito anche «Cost./TI»), il Gran Consiglio è chiamato ad esaminarla preliminarmente; dapprima per quanto attiene alla sua ricevibilità, ossia riguardo alla sua conformità al diritto superiore, all'unità della forma e della materia nonché alla sua attuabilità; e questo entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale della riuscita della domanda.

A questo livello il Parlamento è investito di un obbligo di natura eminentemente tecnico-giuridica, che di principio non implica valutazioni sull'opportunità di quanto è perseguito dall'iniziativa. È un diritto di ogni cittadino di non dovere votare su qualcosa di non conforme alla Costituzione.

Solo dopo aver ammesso la ricevibilità, il Parlamento deve poi decidere se aderire al progetto così come presentato, per poi sottoporlo a consultazione popolare, oppure se elaborare un controprogetto sulla materia da poi sottomettere al voto del popolo. L'iniziativa potrebbe anche essere semplicemente respinta dal Gran Consiglio, con una raccomandazione al popolo in tal senso.

Tutto ben ponderato, la Commissione ha ritenuto che l'iniziativa popolare in rassegna meritasse un esame approfondito in fatto di ricevibilità. Per tali ragioni il Gran Consiglio, diversamente da altre iniziative popolari³, sarà chiamato in primo luogo a determinarsi in questo contesto.

L'esame di merito seguirà, anche a dipendenza di quanto il Parlamento intenderà risolvere in via preliminare in fatto di ricevibilità.

Alla luce di queste premesse, il riferimento è posto verso l'art. 86 Cost./Ti, del seguente tenore:

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.

I criteri di cui sopra *quo* alla ricevibilità rivestono carattere cumulativo.

V - RAPPORTO COMMISSIONALE: IMPOSTAZIONE

9. Premessa: circa le richieste procedurali del Comitato di iniziativa

Pendente l'esame dell'oggetto, il Comitato di iniziativa ha ripetutamente richiesto la concessione di svariati diritti di natura procedurale. Se è vero che l'esame di ricevibilità di una domanda di iniziativa popolare può essere assimilato a una procedura decisionale, e se è vero che potenzialmente ogni cittadino avente diritto di voto è legittimato a ricorrere (art. 89 cpv. 3 LTF), è anche vero che si tratta di un procedimento particolare che si apparenta, per l'alto numero di legittimati a ricorrere, a una procedura di massa (*actio popularis*).

I principi generali della procedura amministrativa non possono essere applicati direttamente, ma solo per analogia.

Il Comitato di iniziativa sembra peraltro dimenticare che non ha qualità di parte avversa, ma soltanto di parte interessata. Ad ogni modo il Comitato di iniziativa è stato sentito in occasione dell'audizione del 25 ottobre 2012 e non gli è stata negata la possibilità di presentare un memoriale.

Ogni altra richiesta ancora pendente sarà evasa dalle competenti istanze ai sensi delle specifiche procedure di legge.

10. Considerazioni di principio

Come già rilevato, se il numero di firme è raggiunto, il Gran Consiglio esamina preliminarmente la ricevibilità della domanda di iniziativa, verificandone la conformità al

³ Ultima in ordine di tempo l'iniziativa popolare 22 marzo 2012 «Circonvallazione del Basso Malcantone tutta in galleria: che sia il popolo a decidere!».

diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità entro un anno dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale del risultato della domanda (art. 86 Cost./TI; cfr. anche art. 130 LEDP).

Nel caso concreto il Gran Consiglio procederà quindi in questi termini.

Giova premettere che l'esame di ricevibilità di un'iniziativa popolare si distingue chiaramente dall'esame di merito (ossia se essa vada respinta o accolta in relazione al proprio contenuto materiale). Come ha già avuto modo di riferire questo Parlamento *"determinare se un'iniziativa riuscita, che ha raccolto il sostegno di un numero di cittadini sufficiente o addirittura superiore al minimo richiesto dalla Costituzione, vada sottoposta a votazione popolare, come chiedono i cittadini firmatari, è una valutazione che non può essere determinata da criteri politici, da opinioni favorevoli o contrarie al contenuto dell'iniziativa stessa, da ragionamenti di opportunità"*⁴.

Come pure già evidenziato, l'esame di ricevibilità deve confinarsi in un ambito tecnico-giuridico.

Al riguardo giova riprendere la più attuale giurisprudenza del Tribunale federale, ai sensi della quale⁵:

"Di regola, un'iniziativa popolare cantonale non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore, sia esso cantonale, federale o internazionale. L'autorità chiamata a esaminare la validità materiale di un'iniziativa deve tuttavia interpretarne i termini nel senso più favorevole agli iniziativaisti; quando, applicando i metodi interpretativi riconosciuti, il testo di un'iniziativa si presti a un'interpretazione conforme al diritto superiore, essa dev'essere dichiarata valida e sottoposta al voto popolare: l'interpretazione conforme deve permettere di evitare, in quanto possibile, le dichiarazioni di nullità (art. 49 Cost.; [DTF 128 I 190](#) consid. 4, 125 I 227 consid. 4a, 121 I 334 consid. 4; Grisel, op. cit., n. 667 segg.; Hangartner/Kley, op. cit., n. 2117 e segg. pag. 838 seg.)."

L'interpretazione conforme alla giurisprudenza della nostra Alta Corte deve così portare, per quanto possibile, ad evitare dichiarazioni di irricevibilità.

Appare altresì opportuno riconoscere, a questo riguardo, che il margine di apprezzamento dell'autorità di verifica è più ampio quando l'iniziativa è generica, rispetto - come in concreto - a quella presentata nella forma elaborata.

A partire da queste premesse giurisprudenziali, e richiamando il brocardo *in dubio pro populo*, anche un testo sprovvisto di un senso univoco deve comunque essere interpretato in modo tale da favorire l'espressione del voto popolare.

Ne consegue che, a non averne dubbio, l'esclusione del Sovrano, come meglio si ritornerà in conclusione, deve costituire l'*extrema ratio*.

Ad analoga conclusione si giunge anche in relazione al principio di proporzionalità (art. 34 e 36 Cost.), secondo cui l'intervento dello Stato deve essere il minore possibile e che quindi le decisioni di irricevibilità vanno limitate, ritenendo proprio la soluzione più favorevole agli iniziativaisti (cfr. anche *infra*, n. 14.3.3.2).

In altre parole, non ci si trova ancora nel quadro di un controllo astratto della norma (cfr. art. 82 lett. c LTF), bensì a uno stadio precedente.

⁴ Cfr. Rapporto di maggioranza del 24 maggio 2006 della Commissione della legislazione sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale generica 20 ottobre 2005 «28 inceneritori bastano!»; in tal senso già il rapporto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici n. 4341 del 9 giugno 1997, all'art. 37 del progetto di nuova Costituzione cantonale.

⁵ Sentenza del Tribunale federale 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003, consid. 4.1.

Nell'esame di ricevibilità di un'iniziativa popolare si tratta di garantire ai cittadini che non siano chiamati a votare su di un oggetto che d'acchito, e secondo una meridiaa evidenza, non potrà essere concretizzato conformemente alla volontà espressa dai richiedenti. L'autorità di verifica non deve procedere a un esame definitivo sulla costituzionalità, né deve risolvere in anticipo tutti i casi d'applicazione che potrebbero porsi. Essa deve pertanto chiedersi se l'iniziativa che è sottoposta al suo esame è suscettibile di trovare uno spazio nell'ordinamento giuridico. Se così è, la tutela dei diritti politici deve essere riconosciuta come preminente.

VI - ESAME DI RICEVIBILITÀ

11. La sistematica della disamina di ricevibilità

L'esame di ricevibilità che segue si fonda sui seguenti aspetti:

- 1) Principio dell'unità della forma
- 2) Principio dell'unità della materia
- 3) Conformità con il diritto di rango superiore:
 - a) Diritto costituzionale cantonale e diritto intercantonale
 - b) Diritto federale:
 - i) Principio di legalità
 - ii) Diritto di essere sentito
 - iii) Principi dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità
 - c) Diritto pubblico internazionale
- 4) Attuabilità

12. Principio dell'unità della forma

A questo riguardo, si impongono alcune osservazioni generali.

Bisogna preliminarmente osservare che l'impostazione testuale non è priva di difetti formali, in quanto assimila norme di principio (*in casu*: p.to 1 e 2, che costituiscono l'essenza della proposta) a norme di procedura, o di dettaglio, oppure di indole amministrativa (cpv. da 3 a 5), mentre il cpv. 6 prefigura una *lex specialis*.

Di principio le norme di rango costituzionale dovrebbero essere generali e astratte.

A partire da queste premesse occorre pur dire che sotto il profilo della forma l'iniziativa non appare esente da imperfezioni.

In ogni modo, pur ribadendo che la Costituzione dovrebbe contenere unicamente disposizioni degne di tale rango, bisogna anche riconoscere che il margine di interpretazione, e quindi di apprezzamento, resta oggidi assai ampio.

Questo tema proprio è del resto affrontato in questo senso nella nuova Carta fondamentale cantonale del 1997, dai cui materiali si evince che alla revisione della Costituzione cantonale "*non vanno tracciati limiti materiali*"; e questo in linea anche con il diritto federale.

In altri termini spetta in definitiva al Costituente ticinese decidere quali norme sono da considerare essenziali, accettando o meno il loro inserimento nella Costituzione cantonale. Quindi, da un esame di indole squisitamente tecnica *quo* alla natura giuridica del suo oggetto, l'iniziativa non pone problemi particolari, malgrado sia legittimo riconoscere che la

medesima non vada proprio nel senso auspicato dal Costituente che intendeva volere una Costituzione snella, ben leggibile e che non riguardasse casi specifici⁶.

Sia come sia, in questa sede il Parlamento è chiamato a pronunciarsi sull'oggetto pendente in sé e per sé.

Così come presentata, sotto il profilo di un esame di natura formale all'iniziativa non possono in ogni caso essere imputati vizi di portata tale da non consentirne la ricevibilità.

In sede successiva, ossia nel quadro dell'esame della materia e dell'eventuale controprogetto parlamentare - ipotesi, quest'ultima assai probabile, non fosse che per quanto si sta muovendo di questi tempi nel Bellinzonese -, potranno essere sanate anche quelle imperfezioni di forma riscontrabili nella proposta di novella costituzionale.

Per il resto, per riservare il dovuto seguito alla volontà di chi ha sottoscritto l'iniziativa, le indicazioni in essa contenute e che non fossero ritenute di rango costituzionale potranno comunque essere riprese a livello di susseguenti norme di concretizzazione, considerato che la volontà popolare a sostegno dell'iniziativa ha comunque tracciato linee evidenti (sostegno finanziario *in primis*, con indicazioni di ampiezza e consistenza dell'intervento, e composizione degli organi istituzionali locali *in secundis*).

13. Principio dell'unità di materia

L'unità della materia deriva direttamente dall'art. 34 cpv. 2 Cost. e persegue lo scopo di impedire di includere, nel medesimo oggetto sottoposto al Popolo, molteplici proposte di natura e scopo differenti, che obbligherebbero in tal modo il cittadino a un'approvazione o a un'opposizione globale, quando potrebbe invece essere d'accordo solo con una parte dell'iniziativa.

Deve in sostanza esistere, tra le diverse parti che compongono un'iniziativa soggetta al voto popolare, un rapporto intrinseco come pure un'unità di scopi; ovvero che vi sia un rapporto di connessione, che faccia apparire come oggettivamente giustificata la congiunzione di più proposte in un solo quesito sottoposto alla sanzione popolare.

Bisogna partire dalla premessa che la portata di tale principio è più rigida nel quadro di un'iniziativa popolare⁷.

L'unità della materia è tuttavia una nozione relativa che dev'essere oggetto di apprezzamento in funzione delle circostanze concrete. In generale non c'è una connessione oggettivamente giustificata quando le singole proposte sono riunite in maniera artificiosa o soggettiva⁸.

Oppure se sono raffazzonate a tal punto da evidenziare una carenza in fatto di connessione logica, o sono frutto di evidenti forzature insostenibili sotto il profilo dell'aderenza alla realtà fattuale.

Il rapporto tra le diverse parti di un progetto può essere definito in modo astratto e derivare da un'analisi logica.

Deve inoltre essere acquisito in via logica e definitiva che una parte del progetto dipende dall'altra, in un regime di naturale connessione, al punto che dovesse decadere una sola parte, l'intera impalcatura decade.

⁶ Cfr. Rapporto di maggioranza citato sull'iniziativa popolare costituzionale generica 22 marzo 2012 «Circonvallazione del Basso Malcantone tutta in galleria: che sia il popolo a decidere!».

⁷ Sentenza del Tribunale federale 1C_305/2012 del 26 febbraio 2013 consid. 2.1 con numerosi riferimenti.

⁸ Sentenza citata 1C_305/2012 consid. 2.2.

In altri termini, ognuna delle parti fondanti il disegno deve costruire una vera e proprio *conditio sine qua non* per l'intera impalcatura nel suo complesso.

Nel caso presente, è indubbio che l'obiettivo politico finale sotteso dalla proposta di modifica parziale della Costituzione è quello di realizzare l'aggregazione di 35 Comuni ben definiti per costituire due precisi comparti, con potenziali benefici anche per il resto del Cantone.

Scientemente, e in modo coerente, gli iniziativaisti hanno optato per l'introduzione di un'unica norma che racchiude due fusioni.

L'elemento determinante per l'unità della materia è dato dal fatto che si intendono creare non tanto due singole aggregazioni di Comuni a se stanti, fine a se stesse, e tenuto conto della sola funzionalità interna dei medesimi, quanto piuttosto i poli del Sopraceneri.

E questo per la precisa ragione che siffatta unione è ritenuta naturale e indispensabile, considerato che i due comparti sono molto legati tra di loro e i rispettivi programmi di agglomerato consentono di intensificare questi legami.

In altri termini, ben ponderata la natura sostanziale, ma anche formale, dell'iniziativa, appare assodato che un voto separato per i due poli non risponderebbe all'interesse cantonale.

Anzi, ne peggiorerebbe gli equilibri interni.

Se fosse costituito uno solo di questi poli, il disequilibrio cantonale sarebbe accentuato, mentre per il complesso del Sopraceneri sarebbe una sciagura, con la relativa e conseguente perdita del proprio peso contrattuale.

Quanto precede discende anche da una disamina teleologica della medesima.

Ne consegue, tanto pacificamente quanto in modo meridiano, che l'iniziativa ha un senso solo se i due oggetti sono votati insieme.

In conclusione: è assodato che l'iniziativa popolare persegue lo scopo di creare in tempi equipollenti due poli urbani nel Sopraceneri. *Ergo*, è pacifico, quanto logico, constatare che l'iniziativa in tutte le sue parti tocca una sola materia.

Tenuto infine conto che di per sé l'iniziativa va interpretata a partire dal suo testo, seguendo il senso e lo scopo che questa persegue, si deve constatare che i due punti dell'iniziativa popolare (costituzione dei poli di Locarno e Bellinzona) non appaiano distanti a tal punto che non si riesca a discernere un rapporto intrinseco, e naturale, fra di essi⁹.

In considerazione di quanto precede, si deve riconoscere un rapporto sufficientemente stretto tra gli oggetti disciplinati, e quindi ritenere l'iniziativa conforme all'esigenza dell'unità della materia.

E questo financo relativamente ai campi che a rigore non sarebbero propriamente di rango costituzionale (*supra*, n. 12).

Ad abundantiam giova rifarsi ad una giurisprudenza assai generosa del Tribunale federale, che come ricorda Auer¹⁰:

⁹ Sentenza citata 1C_305/2012 consid. 2.3 in fine.

¹⁰ AUER Andreas, Perizia giuridica sulla ricevibilità dell'iniziativa costituzionale ticinese «*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*», luglio 2012 (traduz. avv. Sarah Socchi).

81. Negli ultimi 15 anni il Tribunale federale ha dichiarato incompatibili col principio dell'unità della materia cinque proposte rispettivamente iniziative cantonali:

- un'iniziativa ginevrina, composta di undici capitoli, volta fra l'altro alla promozione di posti di lavoro, alla lotta alla disoccupazione e ad una riforma fiscale (DTF 123 I 63 *Charles Beer*);
- un'altra iniziativa ginevrina, che da una parte perseguiva la costituzione di una cassa malati cantonale e dall'altra voleva sottoporre a referendum obbligatorio tutte le decisioni relative alla privatizzazione di compiti dello Stato (DTF 129 I 381 *Comité d'initiative*, 119);
- ancora un'iniziativa di Ginevra, il cui testo si estendeva su quattro pagine stampate, e conteneva richieste inerenti la tutela degli inquilini, la costruzione di alloggi sociali, la conservazione di spazi abitativi nonché la giurisdizione in materia di locazione e che voleva inoltre estendere i diritti politici (DTF 130 I 185 *ASLOCA*);
- una proposta dell'autorità in Appenzello esterno, che mirava ad impiegare gli utili straordinari derivanti dalla vendita dell'oro della Banca nazionale per l'abbattimento del debito e la promozione della cultura, ma al contempo anche per finanziare sgravi fiscali (STF 1P.223/2006 del 12 settembre 2006; ZBI 2007 332);
- una proposta dell'autorità nel Canton Neuchâtel, che aveva vincolato una legge sull'imposizione delle imprese ad un controprogetto ad un'iniziativa popolare per strutture d'accoglienza di bambini, in modo tale che, per entrare in vigore, entrambe le proposte dovevano essere accettate; la votazione indetta dal Consiglio di Stato per il 2 marzo 2011 fu annullata circa una settimana prima da una decisione del Tribunale federale (DTF 137 I 200 *de Pury*).

Esempi, quelli dianzi riportati, ben lontani dalla logica costruzione su cui si fonda l'iniziativa popolare in narrativa, nei confronti della quale - lo si ribadisce - non è quindi ravvisabile una lesione del principio dell'unità della materia.

14. Conformità con il diritto di rango superiore

14.1 In generale

Un'iniziativa popolare, indipendentemente dalla sua forma, non deve contenere nulla di contrario al diritto superiore, che sia cantonale, intercantonale, federale o internazionale. In virtù del principio della forza derogatoria del diritto federale ancorato all'art. 49 cpv. 1 Cost., i Cantoni non sono autorizzati a legiferare in materie da esso esaustivamente regolamentate.

Negli altri ambiti i Cantoni possono promulgare norme giuridiche, purché le medesime non violino né il senso né lo spirito del diritto federale e non compromettano la sua realizzazione¹¹.

14.2 Diritto costituzionale cantonale e diritto intercantonale

14.2.1 Circa il principio di autonomia comunale

A norma dell'art. 50 cpv. 1 Cost., l'autonomia comunale è garantita unicamente nei limiti stabiliti dal diritto cantonale.

Analogamente si inserisce l'art. 16 Cost./TI. Il Comune è un ente di diritto pubblico. La sua esistenza è garantita (cpv. 1). Esso è autonomo nei limiti della Costituzione e delle leggi (cpv. 2).

Giova ancora ricordare che questa garanzia concerne l'istituto comunale in quanto tale, non il singolo comune.

Questa disposizione costituzionale non impedisce la modificazione della ripartizione territoriale tra i comuni né l'aggregazione, anche se coattiva.

¹¹ Sentenza citata 1C_302/2012 del 27 febbraio 2013 consid. 3.1 con riferimenti.

Più particolarmente un Comune beneficia dell'autonomia in quegli ambiti che il diritto cantonale pone, in tutto o in parte, nella sfera comunale, conferendo agli enti locali una libertà di decisione relativamente importante. L'esistenza e l'estensione dell'autonomia comunale in un ambito concreto sono determinati essenzialmente dalla Costituzione e dalla legislazione cantonale.

L'iniziativa popolare in rassegna, mediante una modifica costituzionale, muta l'estensione dell'autonomia comunale nel Cantone Ticino relativamente ai costituendi poli di Locarno e di Bellinzona.

Quest'aspetto distingue nettamente l'iniziativa popolare da un'aggregazione coatta secondo la LAggr.

Per queste ultime il diritto applicabile rimane immutato e un'Autorità statale (Gran Consiglio) con un atto amministrativo decide l'aggregazione forzata di Comuni.

Mentre l'iniziativa popolare persegue qualcosa di differente: modifica la regolamentazione concernente l'autonomia comunale.

Già soltanto per questa ragione quindi l'iniziativa popolare è ricevibile poiché l'autonomia comunale non è determinata né dal diritto internazionale, né da quello federale, né tantomeno da quello intercantonale, ma è determinata unicamente dal diritto cantonale medesimo.

E in concreto l'iniziativa popolare è di rango costituzionale, ossia l'atto normativo di grado più elevato del Cantone.

Ergo, a questo livello non sussistono elementi di irricevibilità della medesima.

Ciò vale anche per il diritto intercantonale, che a questo livello è silente.

14.2.2 L'antinomia costituzionale

Giova rilevare, al riguardo, che il nuovo impianto giuridico proposto attraverso l'iniziativa non modifica quello precedente (art. 20 Cost./TI), per cui *de iure* e *de facto* ci si trova con una coesistenza di due articoli di pari rango.

Ci si trova dunque confrontati con un'antinomia, da risolvere attraverso i criteri classici:

- cronologico, a partire dal brocardo *lex posterior derogat legi priori*;
- oppure di specialità, in base al quale *lex specialis derogat legi generali*.

Sia come sia, da qualunque prospettiva si intenda affrontare la questione dell'antinomia di specie, giocoforza concludere che entro il contesto in rassegna - ossia i 35 Comuni a cui l'iniziativa si riferisce -, appare di evidenza adamantina che la nuova disposizione prevale su quella oggi vigente.

Per quanto attiene al principio dell'uguaglianza giuridica, si richiama a quanto sarà esposto in prosieguo (*infra*, n. 14.3.3.1).

Fatto sta che nemmeno sotto questo profilo possono essere ravvisati gli estremi di violazione del diritto cantonale acquisito, che porterebbero all'invalidazione naturale dell'iniziativa.

Al Costituente (ossia al Popolo) decidere se accogliere o meno questo doppio regime costituzionale, in ogni caso inteso e voluto per promuovere e tutelare un interesse generale; ossia quello del Cantone.

14.3 Diritto federale

14.3.1 Principio di legalità

Giusta l'art. 5 cpv. 1 Cost., *"Il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato"*.

La questione delle aggregazioni è, oggi, regolata ex art. 20 Cost./Ti.

Il cpv. 3 prevede che *"Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione dei Comuni, alle condizioni previste dalla legge"*.

Ora, come già rilevato, la novella costituzionale avanzata attraverso l'iniziativa non fa riferimento alcuno alla LAggr., ma tende a definire un regime speciale per un determinato novero di Comuni.

Circa la coabitazione del doppio dettato costituzionale, e sull'antinomia che ne consegue, già s'è detto in precedenza (*supra*, 14.2.2).

Sia come sia, anche sotto il profilo del principio di legalità l'iniziativa si conferma senz'ombra di dubbio ricevibile.

14.3.2 Diritto di essere sentito

14.3.2.1 Applicabilità nelle procedure di emanazione di atti normativi

Il diritto di essere sentito è ancorato all'art. 29 cpv. 2 Cost. e garantisce agli enti e alle persone interessate il diritto di esprimersi nel merito prima dell'emanazione di una decisione, di presentare le prove rilevanti, di cooperare all'assunzione delle prove, di almeno potersi esprimere sulle risultanze dell'istruttoria, e di ottenere una decisione motivata, con l'esposizione per lo meno delle considerazioni più importanti alla base della stessa.

Qui si apre la questione a sapere se in quanto tale sia applicabile a una proposta di rango costituzionale, che nel caso di specie si prefigge di modificare le normative relative all'autonomia comunale.

Il quesito di specie può rimanere aperto, anche perché in ogni caso esistono soluzioni che consentono di rispettare pienamente anche questo caposaldo generale della *Magna Charta* (*infra*, n. 14.3.2.2).

Questo contesto rientra semmai tra gli aspetti incerti che tuttavia, per spessore, non possono inficiare la portata dell'iniziativa, ma che di riflesso propendono per la conferma del brocardo *in dubio pro populo* (*infra*, n. 18).

14.3.2.2 Analogia con l'iniziativa amministrativa

L'iniziativa popolare potrebbe tuttavia essere assimilata a un'iniziativa amministrativa, perché se è vero che è contraddistinta da una parte normativa (stabilendo un regime speciale nel campo dell'autonomia comunale), è pur vero che stabilisce direttamente una diversa impostazione territoriale, pur se parziale, del Cantone.

A questo livello può apparire legittimo il quesito a sapere se non debba essere salvaguardato il diritto di essere sentito dei Comuni.

Il Tribunale federale ha avuto modo di precisare che nel quadro della procedura di adozione di un piano direttore il Cantone è tenuto a garantire integralmente (*"umfassend"*) ai Comuni tale diritto, nella misura in cui vi fosse proposta una limitazione dell'autonomia

comunale (le cui prese di posizione vanno raccolte in un momento in cui sia ancora possibile considerarle nella decisione)¹².

Nel quadro di questo esame di ricevibilità non occorre che la questione di specie sia risolta già ora, e definitivamente, dal momento che è in ogni caso possibile individuarne un'interpretazione conforme all'iniziativa popolare.

Bisogna riconoscere, in inizio, come la procedura parlamentare legata all'esame dell'iniziativa popolare appaia, di principio, inadatta e inefficace a garantire il diritto costituzionale di essere sentito, anche perché non esisterebbero studi o rapporti sul progetto in parola, e quindi non si conoscono, come è necessario, le implicazioni concrete dei progetti (in ordine, ad esempio, alle conseguenze organizzative, finanziarie e territoriali per i Comuni e per i loro cittadini, nonché alla garanzia della continuità del servizio pubblico).

A questo stadio non appare 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 sarebbe 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, così come non esiste un diritto di veto in materia. L'Autorità superiore dovrebbe però confrontarsi con gli argomenti sollevati e motivare le ragioni del diniego. Questo è quello che succede quando si procede con gli studi aggregativi e si segue la procedura secondo la LAggr.

Tutto questo non sarebbe possibile nel quadro dell'esame di un'iniziativa popolare, come non sarebbe 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.

Tutti questi aspetti non sono comunque d'ostacolo alla ricevibilità dell'iniziativa popolare in esame, che peraltro non ha mai voluto escludere alcun diritto procedurale, come lo dimostra anche l'invero assai singolare, ma comunque esistente, missiva ai Comuni attraverso cui si evoca la possibilità di esprimersi e di organizzare votazioni consultive¹³.

Di seguito saranno avanzate, a titolo esemplificativo, due possibili prospettive perfettamente atte a salvaguardare appieno il diritto di essere sentito da parte delle singole comunità locali interessate.

14.3.2.2.1 Prospettiva di autonomia decisionale dei Comuni (LOC)

La prima si riferisce a una prospettiva che potrebbe essere concretizzata da subito dai Comuni medesimi.

Non si può infatti dimenticare la circostanza che la LOC non esclude la possibilità per i Comuni di indire *motu proprio* votazioni consultive su tematiche di interesse generale¹⁴.

Nel campo delle aggregazioni comunali esiste pure un precedente di tutto rilievo: l'allora Comune di Carona aveva promosso autonomamente una votazione consultiva per sapere se i cittadini fossero d'accordo di aderire a uno studio di aggregazione con Lugano.

¹² DTF 136 I 265 consid. 3.2 pag. 272.

¹³ Scritto 2 aprile 2013 del Comitato di iniziativa ai Municipi interessati relativo alla possibilità di organizzare votazioni consultive nei Comuni (cfr. anche *infra*, n. 14.3.2.3).

¹⁴ EROS RATTI, "Il Comune" vol. 1 pag. 182-4 e nota a pag. 451.

La LOC riserva oltretutto all'Autorità cantonale la facoltà, senza particolari formalità, di indire un'Assemblea comunale straordinaria (art. 18 cpv. 1 lett. c LOC), che potrebbe concernere per esempio il voto consultivo, per scrutinio popolare, relativamente a un determinato comprensorio di aggregazione.

Appare quindi lecito concludere che già oggi le norme cantonali sarebbero sufficienti per conferire un'interpretazione più che conforme dell'iniziativa popolare in esame.

14.3.2.2 Prospettiva LAggr (riferimento per analogia)

La seconda si diparte dal riferimento, per analogia, alla LAggr, e quindi da un previo coinvolgimento del Consiglio di Stato.

Il riferimento potrebbe infatti essere posto, per analogia, in direzione della LAggr (normativa di per sé - come già visto - non direttamente applicabile in materia), seguendo per quanto possibile quella procedura che negli anni ha dimostrato la sua bontà.

L'iniziativa popolare può infatti essere parificata a un'istanza popolare di aggregazione *sui generis* (cfr. art. 4 cpv. 1 LAggr), nella misura in cui determina già perentoriamente comprensori ben precisi e porta, alla conclusione della procedura, non a un apprezzamento parlamentare, bensì al voto popolare.

Poste queste premesse, rimanendo l'iniziativa popolare formalmente pendente dinanzi al Gran Consiglio, il Consiglio di Stato potrà decidere l'avvio di uno studio di aggregazione secondo il comprensorio (o meglio i comprensori) dell'iniziativa popolare. In tale eventualità il Governo designa una Commissione, che nel termine fissato allestirà uno studio all'indirizzo del Governo (cfr. art. 4 cpv. 2 LAggr).

Niente è facile o immediato in questo contesto, tuttavia è legittimo osservare come anche a questo livello non si tratta di materia completamente nuova.

Il seguito della procedura è, per analogia, quello classico.

Ricevuto lo studio, il Consiglio di Stato lo esamina (cfr. art. 6 LAggr) e ne fa rapporto al Gran Consiglio (a valere anche a norma dell'art. 131 cpv. 1 LEDP; cfr. art. 7 LAggr), trasmettendo il tutto alla Commissione parlamentare. A quel momento la Commissione potrà già indicare se intende opporre un controprogetto all'iniziativa popolare (art. 87 cpv. 2 Cost./TI) e se sì, con quale comprensorio.

La Commissione parlamentare, tramite il Consiglio di Stato, trasmette quindi lo studio di aggregazione ai Comuni, affinché siano organizzate le votazioni consultive, tenendo conto anche delle frazioni o parti di Comune (cfr. art. 6 LAggr). Il Consiglio di Stato determina le modalità della votazione consultiva.

Nell'eventualità di un controprogetto, i Comuni si esprimeranno sia sulla proposta dell'iniziativa popolare sia su quella del controprogetto (sul metodo di votazione si vedano gli art. 88 Cost./TI e 137 LEDP).

Svolte le votazioni consultive nei Comuni, il Gran Consiglio preparerà il decreto sull'iniziativa popolare, che sarà posto in votazione.

Giova ricordare che, trattandosi dell'esame di un'iniziativa popolare, non si applica in ogni caso la maggioranza qualificata di cui all'art. 9 LAggr.

Tutto ben ponderato, richiamata l'ampia possibilità di compartecipazione dei Comuni e della loro popolazione, si può concludere che sono date sufficienti possibilità per consentire l'espressione delle proprie ragioni nel processo politico conseguente all'iniziativa popolare.

Le votazioni consultive nei Comuni avranno un'evidente influenza sulla capacità decisionale del popolo ticinese.

Osservato quanto sopra, anche per quanto attiene alla tutela della garanzia del diritto di essere sentito non vi sono gli estremi per ritenere l'iniziativa popolare incostituzionale, quindi già in linea di principio irricevibile.

14.3.2.2.3 Circa i tempi decisionali in genere

Se si dovessero seguire le procedure di cui sopra, è probabile che i tempi di esame parlamentare saranno prolungati.

In ogni caso gli stessi promotori non escludono la via procedurale qui delineata, come ben emerge anche dal già menzionato scritto dei medesimi ai Comuni interessati, con il richiamo della possibilità di indire votazioni consultive.

È evidente che in questa particolare circostanza i promotori non potranno dolersi di un superamento del termine di due anni ancorato all'art. 90 cpv. 3 Cost./TI.

Trattandosi tuttavia di una procedura che si iscrive nell'analisi di un'iniziativa popolare, anche il Gran Consiglio, per il tramite della propria Commissione designata, potrà vigilare a che i tempi procedurali siano adeguati, evitando in particolare proroghe che non appaiono giustificate.

14.3.2.3 Il coinvolgimento storico delle Comunità locali

Come già più volte ricordato, l'esame di ricevibilità implica di principio valutazioni tecnico-giuridiche.

Tuttavia ciò non può escludere in senso assoluto ogni considerazione riguardante le connotazioni del contesto di riferimento, e una trasposizione dei fatti reali anche nel quadro dell'interpretazione della fattispecie.

Allora è legittimo considerare, in inizio, che non si tratta di un progetto che viene calato per la prima volta nel contesto, *ex abrupto*.

Di processi aggregativi nel Sopraceneri, anche a livello di poli, se n'è parlato a iosa, e diversi di questi sono già stati sottoposti al giudizio popolare (votazioni consultive).

Questo si riferisce in particolare al Locarnese, e riguarda tempi recenti (*supra*, n. 6).

L'osservatorio politico della Regione del Locarnese porta a ritenere, per atti concludenti, che una nuova consultazione popolare sull'oggetto non porterebbe a risultati significativamente diversi da quelli di recente registrati, con in sintesi l'opposizione ai processi aggregativi da parte della periferia e l'appoggio della Città di Locarno.

Nè può reggere all'oggettività dell'analisi fattuale l'obiezione secondo cui le risultanze relative ad un progetto di aggregazione unico - la "grande Locarno" - potrebbe essere significativamente sostenuto dagli oppositori delle due unità istituzionali locali distinte in Sponda destra e Sponda sinistra della Maggia, ancorchè questo argomento sia stato invero invocato da una certa parte resistente.

Si è trattato però più di una invocazione strumentale, per far naufragare i processi aggregativi proposti in quanto tali, più che per un'intima convinzione della bontà della grande aggregazione unica.

Prova ne sia che nessuno dei grandi oppositori dei progetti separati nel Locarnese è sceso in campo per proporre l'alternativa globale, come ben rilevano al riguardo anche i già

menzionati Rapporti della Commissione speciale aggregazione di Comuni sui messaggi governativi di abbandono dei progetti di aggregazioni separate¹⁵.

Oggi come oggi è pertanto legittimo ritenere che solo il Costituente, avendo in mira l'interesse globale del Cantone, potrebbe sancire un processo aggregativo della dimensione di polo nel Locarnese.

Diverso si presenta il discorso per il Bellinzonese.

Anche qui è legittimo constatare che la popolazione è stata comunque investita della questione dell'aggregazione e della necessità di costituire un polo regionale (*supra*, n. 5).

A oggi inoltre è in atto un procedimento ai sensi della LAggr, ciò che implica il ricorso alla consultazione popolare, ancorchè in un regime fattualmente diverso rispetto a quanto sottende l'iniziativa in esame (l'iniziativa si fonda sul binomio di poli Locarno e Bellinzona da intendere come unità istituzionale per l'equilibrio del Sopraceneri e del Cantone, mentre il processo in corso nel Bellinzonese, ancorchè viene a situarsi nel medesimo alveo, implica solo l'ottica locale).

Vi è poi, per quanto possa valere, il forse estemporaneo, tuttavia reale, richiamo 2 aprile 2013 ai Municipi interessati, da parte del Comitato di iniziativa, relativo alla possibilità di organizzare votazioni consultive nei Comuni.

Anche alla luce di quanto sopra, non si può dire in assoluto che la popolazione locale sia stata estromessa *ab ovo* dalla questione di specie.

Semmai potrebbe essere che nella finalità di poterne evidenziare le pecche intrinseche, si sia voluto deliberatamente negligere l'invito, o anche solo l'avvertenza della possibilità, di coinvolgere le Comunità locali attraverso una formale votazione consultiva.

Ma quanto immediatamente sopra non può andare a detrimento dell'interesse superiore, ossia del Cantone, alla realizzazione dei due poli urbani del Sopraceneri da affiancare ai due già costituiti del Sottoceneri.

14.3.3 Principi dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità

14.3.3.1 Uguaglianza giuridica

Una norma viola il principio dell'uguaglianza giuridica ancorata all'art. 8 cpv. 2 Cost. quando stabilisce distinzioni giuridiche che non si giustificano a partire da alcun motivo ragionevole a riguardo della situazione di fatto a regolamentare, oppure quando omette di compiere distinzioni che si impongono alla luce delle circostanze; vale a dire quando ciò che è simile non è trattato in maniera identica e fattispecie giuridicamente differenti non sono trattate in modo diverso.

In altri termini occorre che un trattamento differente, apparentemente ingiustificato, sia rapportato a fattori importanti.

Nel quadro di questi principi e del divieto dell'arbitrio, il Costituente cantonale - ma anche il Legislatore - dispongono di un largo potere di apprezzamento e il Tribunale federale (come pure l'Autorità di verifica della ricevibilità di iniziative popolari) interviene unicamente se, su punti importanti, "*les assimilations ou distinctions effectuées s'avèrent clairement injustifiées et insoutenables*"¹⁶.

L'iniziativa popolare vuole la costituzione dei poli urbani di Locarno e di Bellinzona. I comprensori scelti dall'iniziativa popolare corrispondono perfettamente agli studi

¹⁵ Messaggi n. 6580 e n. 6618.

¹⁶ Sentenza citata 2C_706/2012 consid. 5.1 con riferimenti.

strategici svolti dal Cantone. Non ci sono quindi motivi per ritenere chiaramente ingiustificate ed insostenibili le differenze fra i Comuni oggetto dell'iniziativa ed altri.

Nemmeno è ravvisabile una differenza chiaramente ingiustificata e insostenibile fra i Comuni oggetto dell'iniziativa ed altri Comuni del Sottoceneri. Infatti sia a Lugano sia a Mendrisio negli ultimi 15 anni è già stato possibile aggregare in ambo i poli più di una quindicina di Comuni.

Creati i poli del Sopraceneri come dall'iniziativa, resta sempre aperta la possibilità, per i Comuni vicini, di chiedere l'aggregazione propria ai sensi della LAggr.

Ma quand'anche vi fossero, nel Cantone, altre situazioni insoddisfacenti di Comuni slegati dai poli, non compete di certo all'iniziativa in oggetto sanare queste situazioni, nè si può imputare alla medesima una lacuna sostanziale per non essere intervenuta a modificare anche tali stati di fatto.

Come già a più riprese s'è detto in questa sede, la *ratio* dell'iniziativa in esame è quella di creare il binomio in fatto di poli del Sopraceneri, a partire da un disegno aggregativo coerente per lettura della situazione fattuale ed efficace per quanto attiene alle finalità ultime di interesse allargato al Cantone.

A questo livello si non intravedono gli estremi per dichiarare irricevibile l'iniziativa in oggetto.

14.3.3.2 Proporzionalità

Circa il principio della proporzionalità si osserva quanto segue.

Non può prescindere dal riconoscere come nel presente contesto l'ingerenza concreta nell'esistenza stessa dei Comuni interessati e nella loro consistenza territoriale sia importante. Di fatto si tratta della soppressione di Comuni in sè a beneficio di un polo.

Si tratta di un processo grave e pesante per le autonomie locali.

Tuttavia non si può prescindere dal sottolineare gli intendimenti dell'iniziativa, volti a considerare l'interesse superiore del Cantone.

I processi aggregativi sottesi dall'iniziativa sono volti a far progredire tutto il Cantone nel suo insieme, quindi con importanti ricadute anche a livello locale. Ne consegue che i benefici ultimi ricadranno anche su quei Comuni che di fatto perdono la loro autonomia istituzionale.

I presupposti dell'iniziativa non sono dunque suscettibili di ledere il principio della proporzionalità.

Nemmeno in quest'ordine di idee la proposta può dunque essere qualificata di irricevibile.

14.3.4 Rapporto di compatibilità con il diritto federale: considerazioni finali in riferimento al caso del Canton Glarona

Se già quanto sopra non consente di escludere in senso assoluto che l'iniziativa in oggetto sia conforme al diritto federale, quanto segue ne è la conferma ulteriore.

Di rilievo appare infatti il caso del Canton Glarona.

Il Consiglio di Stato glarone aveva proposto alla *Landsgemeinde* di ridurre i Comuni da 25 a 10. L'adunanza popolare, a seguito di un emendamento seduta stante, senza procedere ad alcuna votazione nei Comuni, ha deciso di ridurre i Comuni a tre.

Contro questa decisione è stato inoltrato un ricorso al Tribunale federale. L'Alta Corte ha constatato come nella *Landsgemeinde* si potessero esplicitamente proporre emendamenti

da votare seduta stante, concludendo quindi che non fosse leso alcun diritto costituzionale¹⁷.

Analogamente i Comuni, nel sistema democratico istituito dalla Cost./TI, devono tenere in linea di conto che in ogni momento è possibile presentare una revisione costituzionale per la via dell'iniziativa popolare, la quale potrebbe diminuire, o addirittura sopprimere, l'autonomia comunale.

Nel merito del caso glarone, benché la Carta europea dell'autonomia locale ¹⁸ (*infra*, n. 14.4) fosse già in vigore, l'Assemblea federale, in data 18 giugno 2007, ha poi concesso la garanzia federale alla fusione¹⁹.

Come rileva del resto anche Auer²⁰ con riferimento alla decisione 7 maggio 2006 della *Landsgemeinde* del Canton Glarona, e successivamente riconfermata²¹, presa su proposta di un singolo cittadino, che ha ridotto il numero dei Comuni del Cantone a 3, il Consiglio federale e l'Assemblea federale, pur non pronunciandosi sulla conformità con il diritto europeo, hanno tuttavia ritenuto *“che la sua congruenza con il diritto federale fosse senza dubbio data”*²².

Trattandosi, quella in esame, di fattispecie del tutto analoga, giocoforza concludere come sopra: ossia che (anche) *in casu* la conformità con il diritto federale può ritenersi acquisita.

14.4 Diritto pubblico internazionale

La Carta europea dell'autonomia locale, del 15 ottobre 1985 (RS 0.102; di seguito: «Carta»), è entrata in vigore in Svizzera il 1° giugno 2005 e contiene delle norme immediatamente esecutive.

Le disposizioni di riferimento nel caso di specie sono le seguenti:

Articolo 4

Portata dell'Autonomia Locale

1. Le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge. Tuttavia, detta norma non vieta il conferimento, alle collettività locali, di competenze specifiche, in conformità alla legge.

(...)

6. Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di pianificazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente.

¹⁷ Sentenza del Tribunale federale 1P.427/2006 del 3 novembre 2006 consid. 4.1 in fine.

¹⁸ Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985.

¹⁹ FF 2007 4533; affare dell'Assemblea federale 07.010.

²⁰ AUER Andreas, Perizia giuridica sulla ricevibilità dell'iniziativa costituzionale ticinese «*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*», luglio 2012 (traduz. avv. Sarah Socchi).

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibid*.

Articolo 5

Tutela dei limiti territoriali delle collettività 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.

Giova anzitutto rilevare che l'autonomia delle collettività locali di cui alla Carta non è più estesa rispetto all'autonomia comunale conosciuta nel diritto svizzero²³.

La restrizione dell'autonomia comunale perseguita dall'iniziativa popolare, per quanto già si è detto in questa sede, non è quindi lesiva della Carta.

Un esame approfondito meritano per contro i diritti di consultazione delle collettività locali previsti all'art. 4 cpv. 6 e all'art. 5 della Carta.

In occasione della promulgazione della Carta è stato pubblicato un rapporto esplicativo, che al riguardo afferma:

«Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales - dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême - revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Le référendum est, éventuellement, une procédure adéquate pour ce type de consultation, mais cette possibilité n'est pas prévue dans la législation d'un certain nombre de pays. Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation.»

D'acchito si potrebbe arguire che la Carta si spinga a imporre un *referendum* popolare a livello delle singole collettività territoriali interessate riferendosi al tenore nella forma inglese²⁴ - (distinzione tra **“local authority”**, intese come organi istituzionali e **“local communities”**, da intendere come assemblee popolari) -, all'assenza di giurisprudenza in materia e alla LAggr.; ma non è necessariamente così.

Anzitutto occorre rilevare che per la Carta fa fede anche il testo in lingua francese²⁵, che non contempla una differenza lessicale nel concetto di *collectivités locales*, ciò che lascerebbe intendere che la consultazione potrebbe essere limitata agli organi istituzionali (Municipi, eventualmente Consigli comunali).

Sia come sia, quand'anche si imponesse il coinvolgimento popolare questo aspetto può essere risolto e superato ai sensi di quanto precedentemente detto (*supra*, n. 14.3.2.2).

²³ Sentenze del Tribunale federale 2C_885/2011 del 16 luglio 2012 consid. 3.2 e 2C_12/2011 del 6 luglio 2011 consid. 2.6.

²⁴ **Article 5 - Protection of local authority boundaries**

*Changes in **local authority** boundaries shall not be made without prior consultation of the **local communities** concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.*

²⁵ **Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Il Tribunale federale poi si è già pronunciato sulla tematica e sulla valenza della Carta, riferendo in maniera indubbia e granitica, relativamente all'aggregazione di Monteceneri, che *"i ricorrenti, che si diffondono sull'asserita lesione della Carta, disattendono però che l'impugnato decreto prevede la possibilità di sottoporlo a referendum per lo meno finanziario (cfr. CORTI, loc. cit., pag. 349 segg.), ciò che è sufficiente"*²⁶.

Ora, l'iniziativa popolare costituzionale comporta in ogni caso il voto popolare nel Cantone (art. 87 cpv. 2 Cost./TI); ciò che appunto può apparire sufficiente alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale.

Del resto, analogamente al caso della revisione costituzionale relativa all'organizzazione comunale nel Canton Glarona, ove il Tribunale federale ha rilevato come nella *Landsgemeinde* si possono proporre emendamenti da votare seduta stante, i Comuni nel nostro sistema democratico devono considerare la circostanza che in ogni momento è possibile presentare una revisione costituzionale per la via dell'iniziativa popolare²⁷.

Sull'aspetto particolare del Canton Glarona si richiama inoltre quanto precedentemente esposto (*supra*, n. 14.3.4)

Per quanto riguarda la LAggr, la novella costituzionale in oggetto non pone alcun riferimento all'applicabilità, anche solo sussidiaria, della medesima alle aggregazioni in rassegna, né, in altro modo, contempla un diritto di consultazione preventiva delle Comunità locali interessate, ossia dei Comuni in questione.

Si ribadisce quindi che la LAggr non risulta di principio applicabile direttamente all'iniziativa popolare in esame, ricordato come quest'ultima persegue primariamente l'inserimento di una disposizione costituzionale atta a limitare l'autonomia comunale e non la realizzazione di un'aggregazione coatta in senso ordinario.

Ciò che in ogni caso nulla toglie ad un possibile riferimento per analogia alla LAggr nel quadro di una risoluzione procedurale della questione, come evidenziato in precedenza (*supra*, n. 14.3.2.2).

Non si può dire quindi che la Comunità locale, anche nel senso della Carta, sia in ogni caso, e assolutamente, estromessa dalla questione.

Visto quanto precede, e richiamata la chiara giurisprudenza del Tribunale federale dianzi citata, si può ritenere che non esistano gli estremi per dichiarare, a questo stadio della procedura, l'iniziativa popolare in esame come incostituzionale, e quindi irricevibile.

Sulla tematica particolare dei diritti procedurali e delle votazioni consultive, si rinvia alla disamina relativa al diritto di essere sentito (*supra*, n. 14.3.2).

A questo stadio e al momento, pur se *ad abundantiam*, si osserva comunque che, nel Locarnese almeno, votazioni consultive aventi come oggetto la materia delle aggregazioni sono avvenute; le ultime in tempi recenti.

15. Attuabilità

L'attuabilità della domanda esige che l'iniziativa possa essere effettivamente realizzata entro un termine ragionevole.

Questa esigenza si interpreta in modo ampio, tanto che non basta che un'iniziativa sia irragionevole, inopportuna o addirittura estremista, per dichiararla inattuabile.

²⁶ Sentenza del Tribunale federale 1C_91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 3.2.

²⁷ Sentenza del Tribunale federale 1P.427/2006 del 3 novembre 2006 consid. 4.1 in fine.

Negli ultimi anni sono state decise e attuate numerose aggregazioni, fra cui coatte. Nello specifico l'iniziativa non pone in sé problemi, tenuto conto anche che l'irricevibilità per inattuabilità deve costituire, del resto e in definitiva, l'*ultima ratio*. Per il resto, l'avvenuta aggregazione nelle Terre di Pedemonte non osta all'attuabilità, essendo sufficiente una rettifica d'ufficio *quo* al testo.

VII - RIASSUNTO

Di seguito sarà esposta una sintesi dei presupposti alla base della disamina di ricevibilità.

VII.1 Unità della forma (*supra*, n. 12)

L'impostazione testuale dell'iniziativa non è priva di difetti formali.

Di principio le norme di rango costituzionale dovrebbero essere generali e astratte.

In ogni modo, pur ribadendo che la Costituzione dovrebbe contenere unicamente disposizioni degne di tale rango, bisogna anche riconoscere che il margine di interpretazione, e quindi di apprezzamento, resta assai ampio, in quanto in questo contesto "*non vanno tracciati limiti materiali*".

In altri termini spetta in definitiva al Costituente ticinese decidere quali norme sono da considerare essenziali.

A questo livello l'iniziativa non pone problemi particolari, malgrado sia legittimo riconoscere che la medesima non vada proprio nel senso auspicato dal Costituente che intendeva una Costituzione snella, ben leggibile e che non riguardasse casi specifici.

Sotto questo profilo l'iniziativa deve dunque essere considerata ricevibile.

VII.2 Unità della materia (*supra*, n. 13)

L'unità della materia deriva dall'art. 34 cpv. 2 Cost. e persegue lo scopo di impedire di includere, nel medesimo oggetto sottoposto al Popolo, molteplici proposte di natura e scopo differenti, che obbligherebbero in tal modo il cittadino a un'approvazione, o a un'opposizione, globale.

Deve in sostanza esistere, tra le diverse parti che compongono un'iniziativa soggetta al voto popolare, un rapporto di connessione che faccia apparire come oggettivamente giustificata la congiunzione di più proposte in un solo quesito sottoposto alla sanzione popolare.

L'unità della materia è tuttavia una nozione relativa che dev'essere oggetto di apprezzamento in funzione delle circostanze concrete.

Nel caso presente, è indubbio che l'obiettivo politico finale sotteso dalla proposta di modifica parziale della Costituzione è quello di realizzare l'aggregazione di 35 Comuni ben definiti per costituire due precisi comparti, con potenziali benefici anche per il resto del Cantone.

In modo coerente, gli iniziativaisti hanno quindi optato per l'introduzione di un'unica norma che racchiude due fusioni.

Il testo appare chiaro al proposito, fin dal titolo, e chi ha firmato l'iniziativa era messo in condizione di capire perfettamente la portata e il significato dell'oggetto.

L'elemento determinante per l'unità della materia è dato dal fatto che si intendono creare non tanto due singole aggregazioni di Comuni a sé stanti, fine a se stesse, e tenuto conto della sola funzionalità interna dei medesimi, quanto piuttosto i poli del Sopraceneri,

prefigurati nei nuovi Comuni di Locarno e Bellinzona, territorialmente contigui a tal punto da giustificare un'unità continuativa anche sotto questo profilo.

In altri termini, ben ponderata la natura sostanziale dell'iniziativa, appare assodato che un voto separato per i due poli non risponderebbe all'interesse cantonale. Anzi, ne peggiorerebbe gli equilibri interni.

Ergo, è pacifico, quanto logico, constatare che l'iniziativa in tutte le sue parti tocca una sola materia.

Si deve pertanto riconoscere un rapporto sufficientemente stretto tra gli oggetti disciplinati, e quindi ritenere l'iniziativa conforme all'esigenza dell'unità della materia.

VII.3 Conformità alla Costituzione cantonale (*supra*, n. 14.2)

A norma dell'art. 50 cpv. 1 Cost., l'autonomia comunale è garantita unicamente nei limiti stabiliti dal diritto cantonale.

Giova ancora ricordare che questa garanzia concerne l'istituto comunale in quanto tale, non il singolo comune. Questa disposizione costituzionale non impedisce la modificazione della ripartizione territoriale tra i comuni né l'aggregazione, anche se coattiva.

L'iniziativa popolare in rassegna, mediante una modifica costituzionale, muta l'estensione dell'autonomia comunale nel Cantone Ticino relativamente ai costituendi poli di Locarno e di Bellinzona.

Quest'aspetto distingue nettamente l'iniziativa popolare da un'aggregazione coatta secondo la LAggr.

Per queste ultime il diritto applicabile rimane immutato e un'Autorità statale (Gran Consiglio) con un atto amministrativo decide l'aggregazione forzata di Comuni.

Mentre l'iniziativa popolare persegue qualcosa di differente: modifica la regolamentazione concernente l'autonomia comunale.

Già soltanto per questa ragione quindi l'iniziativa popolare è ricevibile poiché l'autonomia comunale non è determinata né dal diritto internazionale, né da quello federale, né tantomeno da quello intercantonale, ma è determinata unicamente dal diritto cantonale medesimo.

E in concreto l'iniziativa popolare è di rango costituzionale, ossia l'atto normativo di grado più elevato del Cantone.

Si determina tuttavia un'antinomia, venendosi a situare, la novella costituzionale proposta, in coabitazione rispetto a quella precedente (l'attuale art. 20 Cost./TI), che rimane immutata nel suo valore e nella sua portata.

Sussistendo di fatto 2 articoli di pari rango, l'antinomia è da risolvere a i sensi dei criteri classici di cronologia (*lex posterior derogat legi priori*), oppure di specialità (*lex specialis derogat legi generali*).

Sia come sia, da qualunque prospettiva si intenda affrontare la questione dell'antinomia di specie, giocoforza concludere che entro il contesto in rassegna - ossia i 35 Comuni a cui l'iniziativa si riferisce -, la nuova disposizione prevale su quella oggi vigente.

Per quanto attiene al principio dell'uguaglianza giuridica, si richiama a quanto sarà esposto in prosieguo (*infra*, n. VII.6).

Nemmeno sotto questo profilo possono essere ravvisati gli estremi di violazione del diritto cantonale acquisito, che porterebbero all'invalidazione naturale dell'iniziativa.

Al Costituente (ossia al Popolo) decidere se accogliere o meno questo doppio regime costituzionale, in ogni caso inteso e voluto per promuovere e tutelare un interesse generale; ossia quello del Cantone.

VII.4 Conformità al diritto federale: principio di legalità (*supra*, n. 14.3.1)

Giusta l'art. 5 cpv. 1 Cost., *"Il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato"*.

La questione delle aggregazioni è, oggi, regolata *ex art.* 20 Cost./TI.

Il cpv. 3 prevede che *"Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione dei Comuni, alle condizioni previste dalla legge"*.

Ora, come già rilevato, la novella costituzionale avanzata attraverso l'iniziativa non fa riferimento alcuno alla LAggr., ma tende a definire un regime speciale per un determinato novero di Comuni.

Circa la coabitazione del doppio dettato costituzionale, e sull'antinomia che ne consegue, già s'è detto in precedenza (*supra*, n. VII.3).

Anche sotto il profilo del principio di legalità, l'iniziativa si conferma senz'ombra di dubbio ricevibile.

VII.5 Conformità al diritto federale: principio di essere sentito (*supra*, n. 14.3.2)

Il diritto di essere sentito è ancorato all'art. 29 cpv. 2 Cost. e garantisce agli enti e alle persone interessate il diritto di esprimersi nel merito prima dell'emanazione di una decisione che li riguardi.

Qui si apre la questione a sapere se in quanto tale sia applicabile a una proposta di rango costituzionale, ossia in un contesto di procedure di emanazione di atti normativi.

Il quesito di specie può rimanere aperto, anche perché in ogni caso esistono soluzioni che consentono di rispettare pienamente anche questo caposaldo generale della *Magna Charta*.

Questo contesto rientra semmai tra gli aspetti incerti che tuttavia, per spessore, non possono inficiare la portata dell'iniziativa, ma che di riflesso propendono per la conferma del brocardo *in dubio - comunque - pro populo*.

L'iniziativa popolare potrebbe anche essere assimilata a un'iniziativa amministrativa, perché se è vero che è contraddistinta da una parte normativa (stabilendo un regime speciale nel campo dell'autonomia comunale), è pur vero che stabilisce direttamente una diversa impostazione territoriale, pur se parziale, del Cantone.

A questo livello può apparire legittimo il quesito a sapere se non debba essere salvaguardato il diritto di essere sentito dei Comuni.

Nel quadro di questo esame di ricevibilità non occorre tuttavia che nemmeno la questione di specie sia risolta a priori e in via definitiva, dal momento che è in ogni caso possibile individuarne un'interpretazione conforme all'iniziativa popolare.

Giova del resto sottolineare che l'iniziativa stessa non ha mai voluto escludere alcun diritto procedurale, come lo dimostra anche l'estemporaneo scritto 2 aprile 2013 del Comitato di iniziativa ai Municipi interessati relativo alla possibilità di organizzare votazioni consultive nei Comuni.

Di seguito saranno avanzate, a titolo esemplificativo, due possibili prospettive perfettamente atte a salvaguardare appieno il diritto di essere sentito da parte delle singole comunità locali interessate.

La prima si richiama alla LOC.

Non si può infatti dimenticare la circostanza che la LOC non esclude la possibilità per i Comuni di indire *motu proprio* votazioni consultive su tematiche di interesse generale.

Nel campo delle aggregazioni comunali esiste pure un precedente di tutto rilievo: l'allora Comune di Carona aveva promosso autonomamente una votazione consultiva per sapere se i cittadini fossero d'accordo di aderire a uno studio di aggregazione con Lugano.

Appare quindi lecito concludere che già oggi le norme cantonali sarebbero sufficienti per conferire un'interpretazione più che conforme dell'iniziativa popolare in esame.

La seconda si richiama, per analogia, alla LAggr (normativa di per sé non direttamente applicabile in materia), seguendo per quanto possibile quella procedura che negli anni ha dimostrato la sua bontà.

L'iniziativa può infatti essere parificata a un'istanza popolare di aggregazione *sui generis* (cfr. art. 4 cpv. 1 LAggr), nella misura in cui determina già perentoriamente comprensori ben precisi.

Poste queste premesse, rimanendo l'iniziativa popolare formalmente pendente dinanzi al Gran Consiglio, il Consiglio di Stato potrà decidere l'avvio di uno studio di aggregazione secondo il comprensorio (o meglio i comprensori) dell'iniziativa popolare.

L'*iter* successivo sarà quello stabilito dalla LAggr.

Nell'eventualità di un controprogetto del Gran Consiglio, i Comuni si esprimeranno sia sulla proposta dell'iniziativa popolare sia su quella del controprogetto (sul metodo di votazione si vedano gli art. 88 Cost./TI e 137 LEDP).

Tutto ben ponderato, richiamata l'ampia possibilità di compartecipazione dei Comuni e della loro popolazione, si può concludere che sono date sufficienti possibilità per consentire l'espressione delle proprie ragioni nel processo politico conseguente all'iniziativa popolare.

Se si dovessero seguire le procedure di cui sopra, è probabile che i tempi di esame parlamentare saranno prolungati.

In ogni caso gli stessi promotori non escludono la via procedurale qui delineata, come ben emerge anche dal già menzionato scritto dei medesimi ai Comuni interessati, con il richiamo della possibilità di indire votazioni consultive.

È evidente che in questa particolare circostanza i promotori non potranno dolersi di un superamento del termine di due anni ancorato all'art. 90 cpv. 3 Cost./TI.

Come già più volte ricordato, l'esame di ricevibilità implica di principio valutazioni tecnico-giuridiche.

Il che non esime però dal ricordare che non si tratta di un progetto che viene calato per la prima volta nel contesto, *ex abrupto*.

Di processi aggregativi nel Sopraceneri, anche a livello di poli, se n'è parlato a iosa, e diversi di questi sono già stati sottoposti al giudizio popolare (votazioni consultive).

Questo si riferisce in particolare al Locarnese, e riguarda tempi recenti.

Anche nel Bellinzonese, senza pur tuttavia giungere a consultazioni popolari, la popolazione è stata comunque investita della questione dell'aggregazione e della

necessità di costituire un polo regionale. Del resto a tutt'oggi è in atto un procedimento ai sensi della LAggr.

Per concludere il discorso relativo alla conformità con il diritto federale, si richiama il caso del Canton Glarona.

Il Consiglio di Stato glaronese aveva proposto alla *Landsgemeinde* di ridurre i Comuni da 25 a 10. L'adunanza popolare, a seguito di un emendamento seduta stante, senza procedere ad alcuna votazione nei Comuni, ha deciso di ridurre i Comuni a tre.

L'Assemblea federale, in data 18 giugno 2007, ha poi concesso la garanzia federale alla fusione; e questo in piena vigenza della Carta europea dell'autonomia locale (*infra*, n. VII.8).

Per tornare al nostro Cantone, richiamato quanto alla Cost./TI al riguardo (*supra*, n. VII.3), i Comuni devono tenere in linea di conto che in ogni momento è possibile presentare una revisione costituzionale per la via dell'iniziativa popolare, la quale potrebbe diminuire, o addirittura sopprimere, l'autonomia comunale.

Tutto ben considerato, nemmeno a questo livello possono essere individuati vizi sostanziali al punto da inficiare la ricevibilità dell'iniziativa in esame.

Se tuttavia dubbi sussistessero, non bisogna dimenticare che in ogni caso deve essere riservato, e rispettato, il diritto sovrano del Popolo di pronunciarsi.

Osservato quanto sopra, anche per quanto attiene alla tutela della garanzia del diritto di essere sentito non vi sono gli estremi per ritenere l'iniziativa popolare incostituzionale, quindi già in linea di principio irricevibile.

VII.6 Conformità al diritto federale: principio di uguaglianza giuridica (*supra*, n. 14.3.3.1)

Richiamato l'art. 8 cpv. 2 Cost., una norma viola il principio dell'uguaglianza giuridica quando ciò che è simile non è trattato in maniera identica e ciò che è giuridicamente differente non è trattato in modo diverso.

Nel quadro di questi principi e del divieto dell'arbitrio è dato un largo potere di apprezzamento, e il Tribunale federale interviene unicamente se, su punti importanti, le assimilazioni e le differenze effettuate si dimostrano "*chiaramente ingiustificate e insostenibili*".

L'iniziativa popolare vuole la costituzione dei poli urbani di Locarno e di Bellinzona. I comprensori scelti dall'iniziativa popolare corrispondono perfettamente agli studi strategici svolti dal Cantone. Non ci sono quindi motivi per ritenere chiaramente ingiustificate ed insostenibili le differenze fra i Comuni oggetto dell'iniziativa ed altri.

Occorre poi considerare che lo scopo fondamentale dell'iniziativa è quello di mirare all'interesse cantonale, conferendo un appropriato equilibrio alle zone del Cantone.

Ma quand'anche vi fossero, nel Cantone, altre situazioni insoddisfacenti di Comuni slegati dai poli, non compete di certo all'iniziativa in oggetto sanare queste situazioni, nè si può imputare alla medesima una lacuna sostanziale per non essere intervenuta a modificare anche tali stati di fatto.

A questo livello si non intravedono gli estremi per dichiarare l'iniziativa irricevibile.

VII.7 Conformità al diritto federale: principio di proporzionalità (*supra*, n. 14.3.3.2)

Non può prescindere dal riconoscere come nel presente contesto l'ingerenza concreta nell'esistenza stessa dei Comuni interessati e nella loro consistenza territoriale sia importante.

Di fatto si tratta della soppressione di Comuni in sè a beneficio di un polo.

Tuttavia non si può prescindere dal sottolineare che gli intendimenti dell'iniziativa sono volti a considerare l'interesse superiore del Cantone.

I presupposti dell'iniziativa non sono dunque suscettibili di ledere il principio della proporzionalità.

In quest'ordine di idee l'iniziativa deve dunque essere considerata ricevibile.

VII.8 Conformità al diritto pubblico internazionale (*supra*, n. 14.4)

La Carta europea dell'autonomia locale, del 15 ottobre 1985 (di seguito: «Carta»), è entrata in vigore in Svizzera il 1° giugno 2005 e contiene delle norme immediatamente esecutive.

L'art. 4 cpv. 6 dispone che *“Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile in tempo utile e in maniera opportuna nel corso dei processi di pianificazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente”*.

L'art. 5 prevede in particolare che *“Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge”*.

Giova anzitutto rilevare che l'autonomia delle collettività locali di cui alla Carta non è più estesa rispetto all'autonomia comunale conosciuta nel diritto svizzero.

La restrizione dell'autonomia comunale perseguita dall'iniziativa popolare, per quanto già si è detto in questa sede, non è quindi lesiva della Carta (*supra*, n. VII.5)

A prima vista si potrebbe arguire che la Carta si spinga a imporre un *referendum* popolare a livello delle singole collettività territoriali interessate, riferendosi al tenore nella forma inglese (distinzione tra *“local authority”*, intese come organi istituzionali e *“local communities”*, da intendere come assemblee popolari).

Al riguardo si rileva tuttavia che il testo in lingua francese può apparire più sfumato in questo senso, in quanto non contempla una differenza lessicale in questo contesto, limitandosi al termine di *“collectivités locales”*; ciò che lascerebbe intendere che la consultazione potrebbe essere limitata agli organi istituzionali (Municipi, eventualmente Consigli comunali).

Sia come sia, quand'anche si imponesse il coinvolgimento popolare questo aspetto può essere risolto e superato ai sensi di quanto precedentemente detto (*supra*, n. VII.5), ricordando anche che *in casu* non si applica *ope legis* la LAggr.

Si richiama inoltre il caso del Canton Glarona, dove, nonostante la Carta fosse in vigore, il Consiglio federale e le Camere federali hanno comunque avallato la fusione comunale ristretta a soli 3 Comuni, proposta direttamente nella *Landsgemeinde* e approvata senza previa votazione popolare, ritenuta la congruenza con il diritto federale.

Sulla tematica particolare dei diritti procedurali e delle votazioni consultive, si rinvia alla disamina relativa al diritto di essere sentito (*supra*, n. VII.5).

In generale, e con riferimento all'oggetto di specie, non si può dire che la Comunità locale, anche nel senso della Carta, sia in ogni caso, e assolutamente, estromessa dalla questione.

A questo stadio si osserva, pur se in forma abbondanziale, che nel Locarnese almeno, votazioni consultive aventi come oggetto la materia delle aggregazioni sono avvenute; le ultime in tempi recenti.

Ne consegue che non sono dati gli estremi, nemmeno sotto quest'ottica, per dichiarare l'iniziativa popolare in esame come assolutamente incostituzionale e pertanto irricevibile.

Persistessero tuttavia incertezze al riguardo, si richiama in ogni caso l'esigenza di rispettare i diritti primari del Costituente (*in dubio pro populo*).

VII.9 Attuabilità (*supra*, n. 15)

L'attuabilità della domanda esige che l'iniziativa possa essere effettivamente realizzata entro un termine ragionevole.

Questa esigenza si interpreta in modo ampio, tanto che non basta che un'iniziativa sia irragionevole, inopportuna o addirittura estremista, per dichiararla inattuabile.

Nello specifico l'iniziativa non pone in sé problemi, considerato che aggregazioni comunali sono già avvenute, anche in forma coatta, e tenuto conto che l'irricevibilità per inattuabilità deve costituire l'*ultima ratio*.

VIII - CONCLUSIONI

16. Esclusione del Costituente: *extrema ratio*

La volontà popolare rappresenta il più alto strumento, e nel contempo il più alto valore, del nostro ordinamento democratico e istituzionale.

Quando il Popolo è chiamato ad assumere il ruolo di Costituente, l'assioma di cui sopra acquista ancora maggior valore.

Escludere il Popolo, soprattutto nel contesto di un'iniziativa popolare, deve costituire l'*extrema ratio*. Una decisione in questo senso deve essere sorretta dalla certezza assoluta.

Nel contesto di specie, limitato all'esame di ricevibilità, non sono dati i presupposti che permettano di escludere con la necessaria tranquillità il Costituente *ab initio*.

Ciò tuttavia non significa ancora che questo Gran Consiglio debba necessariamente condividere gli ideali, gli obiettivi e i metodi perseguiti dall'iniziativa popolare in oggetto (del resto ciò non è lo scopo dell'esame di ricevibilità); tuttavia la minoranza della vostra Commissione non intravede ancora gli estremi per sanzionarla con una dichiarazione di irricevibilità (che è poi la sanzione massima) in questo preciso contesto di analisi.

17. Fumus boni iuris

Dalla disamina che precede, si delineano elementi forti di rango formale e sostanziale che possono portare a ritenere che l'iniziativa sia provvista della parvenza di buon diritto (*fumus boni iuris*).

18. In dubio pro populo

Ma quand'anche permanessero incertezze nel merito, quanto precede dimostra che le stesse non possono, secondo il criterio della probabilità preponderante, assurgere a valenza tale da far propendere per l'irricevibilità dell'oggetto.

In simile contesto si richiama il brocardo in *dubio pro populo*²⁸.

IX - PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Tutto ben ponderato, non si può escludere con la necessaria tranquillità il Costituente già per ragioni tecniche, o di principio, legate alla ricevibilità dell'iniziativa.

I difetti dell'iniziativa non sono ragionevolmente di portata tale da indurre a cassare già *ab initio* il tutto, richiamati sia i tratti giurisprudenziali che connotano il contesto, sia che *in casu* si tratta del primo passo in direzione di una decisione storica non solo per il Sopraceneri, ma per il Cantone tutto.

Alla luce delle considerazioni che precedono la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita questo Gran Consiglio a voler risolvere:

1. la ricevibilità dell'iniziativa «*Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona*» è data;
2. l'oggetto ritorna alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici per l'esame di merito.

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Bruno Cereghetti, relatore

Cavalli - Giudici - Gysin - Martinelli Peter

²⁸ Già applicato in passato dal Gran Consiglio in presenza di pareri giuridici contrari alla ricevibilità di un'iniziativa, segnatamente in occasione dell'iniziativa popolare legislativa elaborata del 23 marzo 2010 «Un concreto aiuto agli anziani in difficoltà».

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 20 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 minoranza 5 settembre 2013 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici;
 - dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

¹L'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 ricevibile.

²Essa è demandata alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici per l'esame di merito.

II.

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

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale: