
Il Consulente giuridico del Gran Consiglio

Iniziativa popolare costituzionale elaborata del 26 marzo 2013 “Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato” (FU 28/2013 pag. 2828) – Alcune riflessioni sulla ricevibilità

1. In data 26 marzo 2013 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato l'iniziativa popolare costituzionale elaborata intitolata “*Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato*”, volta a introdurre le seguenti modifiche costituzionali:

Art. 15 Compiti pubblici

1. *Invariato*
2. *Il Cantone promuove la collaborazione con i Comuni e fra i Comuni, in modo da garantire al cittadino servizi efficienti ed accessibili.*
3. *Il Cantone promuove la solidarietà fra i Comuni con risorse finanziarie differenti, in funzione di uno sviluppo equilibrato del territorio cantonale.*

Art. 16bis Suddivisione (NUOVO ARTICOLO)

1. *Il Cantone è diviso nei Comuni di Ascona, Bellinzona, Capriasca, Chiasso, Gambarogno, Leventina, Locarno, Lugano, Malcantone, Mendrisio, Riviera, Valle di Blenio, Vallemaggia, Valle Verzasca e Valle del Vedeggio.*
2. *La legge ne determina l'estensione, ritenuto il rispetto dei principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa.*

Art. 16ter Quartieri (NUOVO ARTICOLO)

1. *Ogni Comune è suddiviso in quartieri.*
2. *Il quartiere è un'entità territoriale, che tiene conto in particolare dei confini storici dei Comuni prima delle aggregazioni.*
3. *La legislazione comunale determina i quartieri e la loro estensione.*

Art. 17 Organizzazione del Comune

1. Il Comune ha quali organi il Consiglio comunale, il Municipio e le Commissioni di quartiere.
2. Il Municipio è l'organo esecutivo, che amministra e rappresenta il Comune.
3. Il Consiglio comunale è l'organo legislativo del Comune.
4. Le Commissioni di quartiere sono consultate dal Municipio per tutte le questioni che hanno un impatto rilevante sul territorio del quartiere. Esse possono formulare proposte o osservazioni all'indirizzo del Consiglio comunale.

Art. 18 Elezioni

1. I membri del Municipio, del Consiglio comunale e delle Commissioni di quartiere sono eletti con voto proporzionale per un periodo quadriennale.
2. Il Municipio è composto da cinque a sette membri compreso il Sindaco che lo presiede.
3. Il Consiglio comunale è composto da trenta a sessanta membri.
4. Le Commissioni di quartiere sono composte da cinque a sette membri.

Art. 19bis Dipendenti comunali e degli enti consortili (NUOVO ARTICOLO)

Le condizioni di lavoro dei dipendenti comunali e dei dipendenti dei consorzi sono regolate da **contratti collettivi di lavoro** di diritto pubblico.

Art. 20 Fusione e divisione di Comuni

Abrogato

Art. 41 Iniziativa legislativa dei Comuni

1. Un terzo dei Comuni può, in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa.

Art. 42 Referendum facoltativo

Sottostanno al voto popolare se richiesto nei quarantacinque giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno settemila cittadini aventi diritto di voto o da un terzo dei Comuni:

(...)

Art. 46bis Iniziativa popolare e referendum nei Comuni

1. Un ventesimo dei cittadini di un Comune aventi diritto di voto può, in ogni tempo, presentare una domanda di iniziativa in materia legislativa comunale. La raccolta delle firme deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nel Foglio ufficiale della domanda di iniziativa. La legge regola le procedure in analogia con l'iniziativa legislativa cantonale.

2. Sottostanno al voto popolare se richiesto nei quarantacinque giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno un ventesimo dei cittadini aventi diritto di voto nei Comuni i seguenti atti legislativi:

a) l'adozione, la modifica, la sospensione o l'abrogazione di regolamenti comunali;

b) gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 100 000.– o una spesa annua superiore a fr. 25 000.– per almeno quattro anni;

c) l'adozione e la modifica del piano regolatore;

d) l'autorizzazione per acquisizione, donazione, successione, permuta, affitto, locazione, alienazione o cambiamento di destinazione di beni comunali;

e) l'approvazione della costituzione di fideiussioni, dell'accensione di ipoteche, della costituzione in pegno di beni mobili;

f) gli atti che comportano l'esecuzione di opere pubbliche sulla base di preventivi e di progetti definitivi e la relativa concessione dei crediti necessari;

g) altri casi particolari stabiliti dalla legge.

3. Gli importi stabiliti al cpv. 2 lett. b vengono indicizzati a scadenze regolari dal Consiglio di Stato in base all'indice dei prezzi al consumo.

Art. 96 Disposizioni transitorie relative ai Comuni

1. Nel termine di 5 anni dall'entrata in vigore delle modifiche relative all'iniziativa

«Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato» il Gran Consiglio adotta tutte le necessarie modifiche legislative. Il Gran Consiglio stanZIA i necessari finanziamenti per implementare e facilitare le aggregazioni.

2. Il Consiglio di Stato può annullare le decisioni comunali che sono in contrasto con il processo di aggregazione dei Comuni previsto dall'iniziativa «Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato».

3. I dipendenti dei Comuni oggetto dei processi di aggregazione, come pure i dipendenti dei consorzi coinvolti nei processi di aggregazione, devono essere ricollocati a parità di condizioni nei nuovi Comuni o nei consorzi di Comuni.

In data 13 giugno 2013, la Cancelleria dello Stato, dopo aver accertato che le firme valide raccolte ammontavano a 11'271, ne ha decretato la riuscita.

La seguente nota elaborata all'attenzione della *Commissione speciale petizioni e diritti politici* del Gran Consiglio si prefigge d'illustrare, in termini generali, le criticità della stessa rilevate in occasione dell'analisi della ricevibilità dell'iniziativa (art. 130 LEDP), in vista della discussione commissionale e dell'allestimento del(i) rapporto(i) commissionale(i).

2. Per quanto riguarda la **conformità dell'iniziativa al diritto superiore**:

2.1. Rilevo anzitutto **chiare analogie con l'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", del 9 marzo 2012** (v. FU 23/2012 pag. 2217), volta a introdurre nella Costituzione ticinese un nuovo art. 20a (*Aggregazione poli urbani del Sopraceneri*), tendente a imporre a più Comuni del Bellinzonese e del Locarnese l'aggregazione in due distinti Comuni, denominati Comune di Bellinzona e di Locarno.

Analogamente a quanto già osservato in passato dal Tribunale federale in occasione del ricorso in materia di diritto pubblico (1C_844/2013) contro il decreto emanato il 14 ottobre 2013 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino che **dichiarava irricevibile** l'iniziativa popolare costituzionale elaborata del 9 marzo 2012, in situazioni simili d'aggregazione occorre verificare se, per quanto attiene al **diritto di essere sentito** (art. 29 cpv. 2 Cost. fed.), le **modalità con cui l'aggregazione comunale verrebbe attuata rispettano i dettami imposti dalla Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985 (RS 0.102)**, approvata dall'Assemblea federale il 15 dicembre 2004, in particolare agli art. 4 e 5.

In merito alla **portata dell'autonomia locale**¹, l'art. 4 cpv. 6 della Carta prevede che "**le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente**". Per **collettività locali**, s'intende le "**autorità locali**" (il testo originario inglese parla infatti di "*local authorities*").

Per quanto attiene alla **tutela dei limiti territoriali** di dette collettività - e meglio, **per ogni modifica dei limiti locali territoriali** - le collettività locali (per esse s'intende in questo caso "**la popolazione locale**", alla quale il testo inglese fa riferimento: "*local communities*") "**dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge**" (art. 5 della Carta). L'art. 5 si riferisce "**all'integrità territoriale, ossia alle aggregazioni di Comuni e pertanto a una misura che minaccia la loro esistenza**" (v. sentenza del 3 giugno 2016 del TF, in 1C_844/2013, pag. 5, par. 7.1). Appare pertanto evidente che, **in caso di aggregazione, una consultazione qualificata della popolazione (e non semplicemente delle autorità comunali) s'impone**.

¹ Per **autonomia locale** s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici (art. 3 cpv. 1 della Carta).

Del resto anche il *rapporto esplicativo* della Carta redatto dal Consiglio d'Europa nel marzo 2010 non lascia dubbi al riguardo: "se nella maggior parte dei Paesi è considerato irrealistico aspettarsi che la **comunità locale** abbia un diritto di veto riguardo alla modifica dei limiti territoriali, **una sua consultazione preliminare, diretta o indiretta, è indispensabile**". A proposito dell'art. 5, il rapporto sottolinea quindi che "le proposte volte a modificare i limiti territoriali, dei quali i progetti di fusione con altre collettività rappresentano il caso estremo, rivestono un'importanza fondamentale per le collettività locali e i loro cittadini".

Ricordo che la **Svizzera è vincolata** al contenuto dell'art. 4 par. 1, 2, 3, 5 e 6 e dall'art. 5, com'essa stessa ha dichiarato con DF del 15 dicembre 2004 (RU 2005 2391); ciò rende dunque le disposizioni relative alla consultazione dei Comuni e della loro popolazione **direttamente applicabili** (v. art. 12 par. 2 della Carta).

Adempiendo alle esigenze poste dalla Carta, la **Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003** (RL 2.1.4.3) esplicita del resto i diritti di consultazione preventiva (v. in particolare l'art. 6, che prevede "un'adeguata informazione alla popolazione" al cpv. 3, e una "votazione consultiva" al cpv. 6 e l'art. 9).

- 2.2. Nella fattispecie in esame, si rileva anzitutto che **gli articoli costituzionali proposti non contemplano alcun diritto di consultazione preventiva della comunità locali** e del resto neppure l'art. 20 cpv. 3 Cost. TI - secondo il quale *il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni, alle condizioni previste dalla legge* - contempla tale diritto, giacché la norma riguarda esclusivamente le aggregazioni disciplinate dalla Legge aggregazioni. Di conseguenza, non essendoci una base legale che potrebbe consentire al Gran Consiglio di promuovere direttamente o delegare alle preposte Autorità cantonali (ad esempio alla SEL) l'organizzazione di una consultazione dei cittadini interessati, appare evidente che **dal profilo della conformità con il diritto superiore, l'aggregazione forzata proposta costituisce un problema di non poco conto e difficilmente sanabile**: infatti, **nemmeno l'eventuale voto degli aventi diritto, potrebbe bastare a sanare il vizio della mancata consultazione preliminare**.

Si sottolinea come **nell'ambito della proposta d'aggregazione** di cui al nuovo articolo costituzionale 16bis - perlomeno a quanto ci risulta - **i cittadini diretti interessati non sono stati previamente informati** (ad esempio mediante la presentazione di rapporti preliminari o studi preventivi), **non sono stati consultati** sul tenore delle proposte modifiche e **non hanno neppure potuto esprimersi nel contesto di nessun'altra eventuale votazione consultiva**. **Ciò non può che costituire una violazione manifesta dell'art. 5 della Carta**.

Sebbene, contrariamente all'iniziativa del 2012 sui due poli, nella fattispecie esaminata **l'eventuale accoglimento della modifica costituzionale** (in particolare dell'art. 16bis) riguarderebbe unicamente l'accoglimento del "principio aggregativo" e non l'attribuzione degli attuali Comuni ticinesi ai 15 poli indicati nella norma (nella fattispecie non vi sarebbe infatti una vera e propria aggregazione immediata, giacché il voto non definirebbe anche la suddivisione e la rispettiva delimitazione del territorio cantonale, e dunque a quale polo ognuno dei Comuni verrebbe attribuito), qualora l'iniziativa fosse dichiarata ricevibile, **il principio dell'aggregazione verrebbe deciso già in occasione del voto popolare** (senza una consultazione preliminare e quindi in contrasto con le garanzie

previste dalla Carta all'art. 5) e da quella decisione non sarebbe più possibile retrocedere.

Non va inoltre dimenticato che in caso di voto senza consultazione preliminare, agli aventi diritto di voto toccherebbe esprimersi anche sulle sorti di altri Comuni, senza realmente conoscere la posizione delle collettività interessate.

- 2.3. S'intravede inoltre un ulteriore problema riguardante la **libertà di voto**: dovendosi esprimere sul principio della creazione dei 15 Comuni **senza tuttavia conoscere quelli che saranno i confini geografici di questi ultimi** (dunque quali degli attuali Comuni confluirebbero in questi 15 nuovi poli), **i cittadini aventi diritto di voto non avrebbero la possibilità di esprimere il proprio voto liberamente e con piena cognizione di causa.** Ciò non permetterebbe dunque di valutare con certezza quali sarebbero le conseguenze future e finali del voto (a questo stadio, non sarebbe possibile sapere con quale dei 15 poli un Comune preferirebbe aggregarsi → ad esempio Balerna: con Chiasso o Mendrisio? Una simile situazione **non può che generare un generale sentimento d'incertezza**, che a mio giudizio **il Parlamento dovrebbe censurare.**

Quandanche dopo l'eventuale votazione che potrebbe decretare – in caso d'accoglimento dell'iniziativa – la creazione dei 15 poli, le collettività locali venissero debitamente informate e avessero la possibilità di esprimere le loro preferenze (ossia a quale dei 15 poli vorrebbero aggregarsi), **la consultazione non sarebbe che parziale e dunque in contrasto con il tenore del precitato art. 5** (come detto in precedenza, sul "principio aggregativo" si sarebbe già deciso in precedenza...).

Alla luce di quanto precede, considerate le evidenti analogie tra l'attuale iniziativa e quella sui due poli, ritenuto che le problematiche presenti nel testo in esame sono simili a quelle rilevate dal TF nella recente sentenza 1C_844/2013, l'iniziativa del 26 marzo 2013 va dichiarata **irricevibile per violazione del diritto superiore.**

3. A titolo abbondanziale, quandanche malgrado gli argomenti testé evocati, la maggioranza della Commissione **dovesse ritenere ricevibile l'iniziativa**, rilevo che la stessa, all'art. 19bis (*Dipendenti comunali e degli enti consortili*) prevede che le condizioni di lavoro dei dipendenti comunali e dei dipendenti dei consorzi siano regolate da **contratti collettivi di lavoro di diritto pubblico (CCL).**

Il contenuto di tale norma stride a mio avviso con il **principio dell'unità della materia** (conseguenza diretta della libertà di voto garantita dall'art. 34 cpv. 2 Cost. fed.), tendente a **impedire che ai cittadini vengano sottoposte, in uno stesso oggetto, più proposte di natura e scopo differente**, che imporrebbero loro un'approvazione o un'opposizione globale dell'iniziativa, senza la possibilità di rifiutare quell'eventuale parte non condivisa (v. DTF 137 I 200). In caso contrario, la raccolta delle firme necessarie alla riuscita dell'iniziativa verrebbe (ingiustamente) agevolata, potendo gli argomenti in essa contenuti interessare a un pubblico più ampio. Per questo motivo, allo scopo di evitare che una simile situazione possa concretizzarsi, la giurisprudenza esige l'esistenza di un **rapporto intrinseco e un'unità di scopo** tra i diversi argomenti sottoposti al popolo e dunque un **rapporto di connessione** che faccia apparire come oggettivamente giustificata l'unione di più proposte in un solo quesito sottoposto al voto popolare.

Nell'iniziativa in oggetto l'assenza di un simile rapporto intrinseco e di connessione tra l'oggetto "aggregazione" e i "contratti collettivi di lavoro" è palesemente assente, essendo le due proposte di natura diversa e perseguendo le stesse due scopi ben distinti e disgiunti.

Di conseguenza, non essendoci nel quadro normativo cantonale una norma che permetterebbe (com'è ad esempio il caso del Canton GE, all'art. 60 cpv. 3 della Cost. GE) di **scindere** le due parti dell'iniziativa (aggregazione e CCL), **nel rispetto del principio della proporzionalità l'art. 19bis andrebbe stralciato, onde evitare di dichiarare l'iniziativa totalmente irricevibile per violazione del principio dell'unità della materia** (i cittadini avrebbero firmato l'iniziativa senza la norma concernente i CCL? Probabilmente sì...) (v. Auer, Malinverni, Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I "L'Etat", 3. ed. Stämpfli, Berna 2013, pag. 280, par. 862).

4. Quanto all'**unità della forma e di rango** l'iniziativa non pone a mio avviso problemi particolari, come pure dal profilo della sua **attuabilità** (allo stadio attuale, si tratterebbe infatti di definire "unicamente" i 15 poli).

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio:

T. Veronelli