

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	30 gennaio 2017	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 26 marzo 2013
"Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben
organizzato"**

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

Indice

I.	PREMESSA E SINTESI	2
II.	PREAMBOLO.....	3
1.	L'iniziativa popolare.....	3
2.	Validità	5
3.	Attribuzione commissionale	5
III.	GLI OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA.....	5
1.	I quattro obiettivi dell'iniziativa.....	5
IV.	ESAME COMMISSIONALE.....	5
1.	Lavori commissionali.....	5
V.	RAPPORTO COMMISSIONALE: IMPOSTAZIONE	6
1.	Comitato d'iniziativa	6
2.	Considerazioni di principio	6
VI.	ESAME DI RICEVIBILITÀ	8
1.	La sistematica della disamina di ricevibilità.....	8
2.	Principio dell'unità della forma	8
3.	Principio dell'unità di materia	9
4.	Conformità con il diritto di rango superiore	10
4.1	<i>In generale</i>	10
4.2	<i>Diritto costituzionale cantonale e diritto intercantonale</i>	11
4.2.1	<i>Circa il principio di autonomia comunale</i>	11
4.3	<i>Diritto federale</i>	11
4.3.1	<i>Principio di legalità</i>	11
4.3.2	<i>Diritto di essere sentito</i>	12
4.3.3	<i>Principi dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità</i>	13
4.3.4	<i>Rapporto di compatibilità con il diritto federale: considerazioni finali in riferimento al caso del Canton Glarona</i>	14
4.4	<i>Diritto pubblico internazionale</i>	15
5.	Attuabilità	16

VII. CONCLUSIONI	16
1. Esclusione del Costituente: <i>extrema ratio</i>	16
2. Fumus boni iuris.....	17
3. In dubio pro populo	17
VIII. PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	17

* * * * *

I. PREMESSA E SINTESI

Il presente rapporto riprende la struttura e numerosi contenuti del rapporto di minoranza di Bruno Cereghetti sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" del 9 marzo 2012.

Il Gran Consiglio è chiamato a decidere se l'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" sia ricevibile ai sensi dell'art. 86 Cost./TI.

Il presente rapporto conclude:

I. In via principale

All'iniziativa viene riconosciuta la parvenza del buon diritto (*fumus boni iuris*).

II. In via subordinata

Quand'anche sussistessero incertezze, le stesse non sono di spessore tale da portare a giudicare l'iniziativa irricevibile. 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*. E in caso sussistessero incertezze, deve valere il principio *in dubio pro populo*.

III. La decisione

Ne consegue che da qualsivoglia prospettiva si intenda affrontare l'oggetto – *fumus boni iuris* oppure *in dubio pro populo* – a mente della minoranza della Commissione **l'iniziativa popolare "Rafforzare I Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" deve essere dichiarata ricevibile.**

IV. Il seguito

L'iniziativa deve tornare in Commissione per l'esame e le valutazioni di merito su quanto propone, ritornare in Parlamento per la decisione finale ed essere sottoposta al Costituente (il Popolo) con le tre possibilità seguenti:

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

II. PREAMBOLO

1. L'iniziativa popolare

La domanda d'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato il 26 marzo 2013 e pubblicata sul Foglio ufficiale n. 28 del 5 aprile 2013 con il seguente testo.

I sottoscritti cittadini aventi diritto di voto in materia cantonale, con la presente iniziativa chiedono la seguente modifica della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino:

Art. 15 Compiti pubblici

¹Invariato

²Il Cantone promuove la collaborazione con i Comuni e fra i Comuni, in modo da garantire al cittadino servizi efficienti ed accessibili.

³Il Cantone promuove la solidarietà fra i Comuni con risorse finanziarie differenti, in funzione di uno sviluppo equilibrato del territorio cantonale.

Art. 16^{bis} Suddivisione (NUOVO ARTICOLO)

¹Il 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.

²La legge ne determina l'estensione, ritenuto il rispetto dei principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa.

Art. 16^{ter} Quartieri (NUOVO ARTICOLO)

¹Ogni Comune è suddiviso in quartieri.

²Il quartiere è un'entità territoriale, che tiene conto in particolare dei confini storici dei Comuni prima delle aggregazioni.

³La legislazione comunale determina i quartieri e la loro estensione.

Art. 17 Organizzazione del Comune

¹Il Comune ha quali organi il Consiglio comunale, il Municipio e le Commissioni di quartiere.

²Il Municipio è l'organo esecutivo, che amministra e rappresenta il Comune.

³Il Consiglio comunale è l'organo legislativo del Comune.

⁴Le 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

¹I membri del Municipio, del Consiglio comunale e delle Commissioni di quartiere sono eletti con voto proporzionale per un periodo quadriennale.

²Il Municipio è composto da cinque a sette membri compreso il Sindaco che lo presiede.

³Il Consiglio comunale è composto da trenta a sessanta membri.

⁴Le Commissioni di quartiere sono composte da cinque a sette membri.

Art. 19^{bis} 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

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

²Invariato

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. 46^{bis} Iniziativa popolare e referendum nei Comuni

¹Un 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.

²Sottostanno 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.

³Gli 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

¹Nel 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 stanziava i necessari finanziamenti per implementare e facilitare le aggregazioni.

²Il 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".

³I 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.

Il foglio dell'iniziativa contiene gli obiettivi dell'iniziativa indicati al punto III.

Promotori dell'iniziativa sono: Raoul Ghisletta (primo proponente), Lugano; Sergio Bernasconi, Massagno; Fausto Calabretta, Biasca; Laura Calebasso, Ponte Tresa; Linda Cortesi, Muzzano; Massimo Mantovani, Breggia; Roberto Martinotti, Carona; Nicola Morellato, Carona; Ezio Ostini, Bellinzona; Jeanne-Françoise "Francesca" Remy Lauria, Lugano; Stefano Testa, Bellinzona.

2. Validità

Accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa ammontavano a 11'271, il 13 giugno 2013 la Cancelleria dello Stato ha dichiarato l'iniziativa formalmente riuscita (pubblicazione nel FU n. 49 del 18 giugno 2013).

3. Attribuzione commissionale

L'esame della domanda di iniziativa popolare è stata assegnata dal Gran Consiglio alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici.

III. GLI OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA

1. I quattro obiettivi dell'iniziativa

Gli obiettivi dell'iniziativa sono quattro e sono indicati nel formulario per la raccolta delle firme:

- a) garantire al cittadino la presenza di servizi pubblici efficienti ed accessibili su tutto il territorio cantonale con la creazione di 15 Comuni (al posto di 137, dato al momento del lancio dell'iniziativa): da un lato l'iniziativa vuole colmare le lacune che causano costi sociali e ritardi nello sviluppo economico di vaste zone e dall'altro vuole eliminare i doppiopioni/le diseconomie di scala esistenti a livello comunale e cantonale che causano costi inutili alla collettività;
- b) garantire uno sviluppo solidale ed equilibrato di tutto il Ticino;
- c) rafforzare la partecipazione democratica del cittadino tramite l'elezione dei membri delle Commissioni di Quartiere e il miglioramento della regolamentazione del diritto di referendum e d'iniziativa popolare a livello locale (un ventesimo dei cittadini di un Comune entro 60 giorni possono presentare un'iniziativa popolare o entro 45 giorni lanciare un referendum);
- d) prevedere adeguate garanzie per i dipendenti dei Comuni e Consorzi oggetto di fusione.

IV. ESAME COMMISSIONALE

1. Lavori commissionali

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha:

- a. esaminato gli atti;
- b. sentito i promotori;
- c. discusso la sentenza del Tribunale federale 1C_844/2013 del 3 giugno 2016 (Corte di diritto pubblico; composizione: Giudici federali Fonjallaz, Presidente; Merkli; Eusebio; Chaix; Kneubühler; Cancelliere Cramer) concernente la ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" del 9 marzo 2012;
- d. esaminato la nota sulla ricevibilità dell'iniziativa del Consulente giuridico del Gran Consiglio, Avv. Tiziano Veronelli, trasmessa in data 3 ottobre 2016.

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 riguardanti la ricevibilità rivestono carattere cumulativo.

V. RAPPORTO COMMISSIONALE: IMPOSTAZIONE

1. Comitato d'iniziativa

Pendente l'esame dell'oggetto, il Comitato dell'iniziativa "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" si è dichiarato d'accordo di attendere la sentenza del Tribunale federale 1C_844/2013 del 3 giugno 2016 concernente la ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" del 9 marzo 2012; il Tribunale federale ha dichiarato irricevibile a stretta maggioranza tale iniziativa.

Il Comitato d'iniziativa ritiene sia data la ricevibilità per l'iniziativa "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato". In particolare il Comitato sottolinea come, contrariamente al caso dell'iniziativa popolare "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", l'iniziativa popolare "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" riguarda tutti i Comuni del Ticino. Il destino di un nucleo di 35 Comuni non sarà in mano ai restanti Comuni come nel caso dell'iniziativa popolare costituzionale "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", ma la decisione sul principio generale della creazione di 15 grandi Comuni ticinesi per rafforzare l'istituto comunale spetterà alla popolazione ticinese tutta. La popolazione dei Comuni ticinesi non avrà quindi solo un diritto di consultazione, ma deciderà direttamente circa il principio della creazione dei 15 nuovi Comuni, ciò che va oltre i diritti garantiti dalla Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985 (RS 0.102, *di seguito anche* Carta). Il fatto che i singoli Comuni in questa sede non possano pronunciarsi singolarmente sulla parte che li riguarda direttamente non è rilevante, ritenuto che si tratta di un unico progetto cantonale di riorganizzazione degli enti locali. Inoltre, contrariamente all'iniziativa popolare "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", la fusione non sarà immediata, ma dovrà passare attraverso la definizione dell'esatta estensione geografica dei nuovi 15 Comuni: in quella sede i Comuni potranno nuovamente dire la loro, ritenuto il rispetto dei principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa.

2. 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 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.

Si premette 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*»¹.

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 quale²:

«*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 iniziattivisti; 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, a 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 principio *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 iniziattivisti (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.

¹ Rapporto di maggioranza del 24 maggio 2006 della Commissione della legislazione sulla ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale generica del 20 ottobre 2005 "28 inceneritori bastano!"; analoghe considerazioni si ritrovano nel rapporto della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio n. 4341 del 9 giugno 1997, all'art. 37 del progetto di nuova Costituzione cantonale.

² Sentenza del Tribunale federale n. 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 meridia 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 sia 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

1. 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

2. Principio dell'unità della forma

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 oggidì 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 specifici³.

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.

³ Cfr. Rapporto di maggioranza citato sull'iniziativa popolare costituzionale generica del 22 marzo 2012 "Circonvallazione del Basso Malcantone tutta in galleria: che sia il popolo a decidere!".

3. 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 popolare⁴.

L'unità della materia è tuttavia una nozione relativa che deve essere oggetto di apprezzamento in funzione delle circostanze concrete. In generale non vi è una connessione oggettivamente giustificata quando le singole proposte sono riunite in maniera artificiosa o soggettiva⁵.

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.

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 cantonale è quello di realizzare una riorganizzazione totale dei Comuni ticinesi, con quattro obiettivi ben chiari indicati nel formulario della raccolta firme dell'iniziativa:

1. garantire al cittadino ticinese la presenza di servizi pubblici efficienti e accessibili su tutto il territorio cantonale con la creazione di 15 Comuni (al posto dei 137 esistenti al momento del lancio dell'iniziativa);
2. garantire uno sviluppo solidale ed equilibrato di tutto il Canton Ticino;
3. rafforzare la partecipazione democratica del cittadino a livello locale;
4. prevedere adeguate garanzie per i dipendenti dei Comuni e Consorzi, che saranno oggetto dell'importante riorganizzazione comunale proposta.

Si sottolinea che l'unità di materia è data anche per l'articolo 19^{bis} riguardante l'organizzazione dei rapporti di lavoro tra i 15 Comuni e i loro dipendenti comunali tramite contratti collettivi di lavoro di diritto pubblico: come per i quartieri e per i diritti popolari introdotti dall'iniziativa popolare, nella fattispecie essa vuole organizzare il funzionamento

⁴ Sentenza del Tribunale federale 1C_305/2012 del 26 febbraio 2013 consid. 2.1 con numerosi riferimenti.

⁵ Sentenza citata 1C_305/2012 consid. 2.2.

di questi nuovi grandi Comuni. Così come l'iniziativa popolare "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" prevede di suddividere i Comuni in quartieri dotati di Commissioni di quartiere elette democraticamente, così essa prevede uno strumento contrattuale democratico, che prevede una dinamica di negoziazione tra le parti sociali. Vi è quindi senz'altro unità di materia, essendo sempre nel campo dell'organizzazione dei futuri 15 grandi Comuni.

In DTF 129 I 366 ad esempio il Tribunale federale ha respinto un ricorso che voleva dichiarare incostituzionale un'iniziativa sulla riorganizzazione dei rapporti tra Stato e Chiesa, in cui si doveva votare non solo sulle comunità religiose che venivano riconosciute, ma anche sull'autonomia delle chiese nell'organizzazione interna e persino sulla loro competenza di tassare persone giuridiche.

In effetti la giurisprudenza del Tribunale federale che nega l'unità di materia è realmente eccezionale, come ricorda Auer⁶.

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*).

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.

4. Conformità con il diritto di rango superiore

4.1 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.

⁶ 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).

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 realizzazione⁷.

4.2 Diritto costituzionale cantonale e diritto intercantonale

4.2.1 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) ed 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.

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 determinate essenzialmente dalla Costituzione e dalla legislazione cantonale.

L'iniziativa popolare "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato", mediante una modifica costituzionale, muta l'organizzazione dei Comuni in Ticino e vuole rafforzare l'istituto comunale, rendendolo più efficace e democratico. Questo aspetto distingue nettamente l'iniziativa popolare da un'aggregazione coatta secondo la Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), dove un'Autorità statale (Gran Consiglio) con un atto amministrativo decide l'aggregazione forzata di Comuni.

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.

4.3 Diritto federale

4.3.1 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

⁷ Sentenza citata 1C_302/2012 del 27 febbraio 2013, consid. 3.1 con riferimenti.

previste dalla legge». La modifica costituzionale portata avanti dall'iniziativa all'esame sopprime l'attuale art. 20 Cost./TI per riorganizzare l'insieme dei Comuni ticinesi attraverso un voto popolare cantonale.

Quindi dal profilo del principio di legalità l'iniziativa si conferma senz'ombra di dubbio ricevibile.

4.3.2 *Diritto di essere sentito*

La questione è a sapere se anche in un caso in cui sono coinvolti tutti i Comuni ticinesi sia necessaria una consultazione preventiva e separata dei Comuni. Ricordiamo che l'iniziativa "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" è diversa dal caso dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona" del 9 marzo 2012, che coinvolgeva solo i Comuni del Bellinzonese e del Locarnese. Nel presente caso sono coinvolti tutti i Comuni del Canton Ticino per decidere il principio del rafforzamento dei Comuni tramite la creazione di 15 Comuni grandi e la consultazione è in sostanza costituita dal voto stesso sull'iniziativa popolare da parte del Sovrano ticinese.

Martin Schaub, per quanto riguarda il recente caso di fusione dei Comuni del Canton Glarona, scrive:

«An der Landsgemeinde waren sämtliche Gemeindebevölkerungen versammelt, und sie hatten dort nicht nur ein Konsultationsrecht, sondern entschieden in eigener Zuständigkeit selbst über die Fusion. Dass nicht jede Gemeinde separat über den sie betreffenden Teil der Fusion abstimmen konnte, scheint unmassgeblich, da diese Teile gar nicht separat beurteilbar waren, sondern ein Projekt bildeten. Die Anforderungen von Art. 5 der Charta waren also erfüllt oder sogar übererfüllt» (Verfassungsrechtliche Aspekte der Glarner Gemeindefusion in AJP/PJA 10/2007, p. 1306).

Il Canton Ticino non ha una Landsgemeinde, ma dispone di un Gran Consiglio e poi di una votazione popolare sull'iniziativa popolare costituzionale: quindi ci ritroviamo sostanzialmente nello stesso caso del Canton Glarona. Saranno i cittadini stessi, le persone toccate dalla fusione generale dei Comuni in Ticino, non solo a essere consultati, ma a decidere, il che va anche oltre alle condizioni poste dalla Carta europea dell'autonomia locale, approvata dall'Assemblea federale il 15 dicembre 2004. In altre parole, le comunità locali saranno consultate in occasione del voto popolare sull'iniziativa "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato".

Ribadiamo quindi: contrariamente al caso dell'iniziativa "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", l'iniziativa popolare costituzionale "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" riguarda tutti i Comuni del Canton Ticino. Non saranno quindi alcuni Comuni a essere aggregati in base a una decisione che spetta a tutta la popolazione ticinese. Non siamo pertanto in una situazione paragonabile. Al voto parteciperà la popolazione di tutti i Comuni interessati per decidere del rafforzamento del Comune in Ticino, tramite la creazione di 15 Comuni grandi, forti e democraticamente organizzati. La popolazione ticinese non avrà quindi solo un diritto di consultazione, ma deciderà direttamente circa il principio della fusione generale in 15 Comuni, andando persino oltre la Carta europea dell'autonomia locale. Il fatto che i singoli Comuni in questa sede non possano pronunciarsi singolarmente sulla parte che li riguarda direttamente non è rilevante, ritenuto che si tratta di un unico progetto. Inoltre, contrariamente all'iniziativa "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", la fusione in 15 Comuni non sarà immediata, ma dovrà passare attraverso la definizione dell'esatta estensione dei nuovi 15 Comuni, che diverrà definitiva in un secondo tempo, a livello legislativo, dopo la

consultazione dei singoli Comuni interessati, ritenuto il rispetto dei principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa⁸

È corretto dire che, al momento della votazione sull'iniziativa popolare costituzionale "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato", i votanti non conosceranno i confini geografici dei nuovi 15 Comuni in cui sarà riorganizzato il Ticino localmente. Infatti con il voto sull'iniziativa popolare costituzionale all'esame non si tratta di votare sui confini geografici comunali, ma sul principio della riduzione dei Comuni ticinesi a soli 15. Per i nuovi 15 Comuni il testo dell'iniziativa dà infatti un'indicazione geografica regionale di massima. Ora, è chiaro che alcuni Comuni attuali, come Balerna, situato tra i Comuni di Chiasso e Mendrisio menzionati dall'iniziativa popolare all'esame, potrebbero far parte dell'uno o dell'altro Comune. Ma questi sono aspetti che dovranno essere definiti nella legge di applicazione, e in quell'ambito, ripetiamo, andranno interpellati i Comuni come Balerna sulla scelta se fare parte di Chiasso o Mendrisio. In conclusione appare chiaro che un Cantone svizzero deve poter decidere in una votazione popolare come vuole organizzarsi a livello locale, in particolare se vuole avere 15 Comuni democratici e forti che sono abbozzati geograficamente e rispettosi dei principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa, oppure se vuole andare avanti a risolvere in maniera disorganica le aggregazioni comunali come sinora, arrivando a creare anche delle enclavi come è il caso oggi di Paradiso attorniato dal Comune di Lugano.

4.3.3 Principi dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità

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 per quanto riguarda l'oggetto da affrontare, 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*»⁹.

A questo livello non si intravedono problemi per l'iniziativa in oggetto.

⁸ Art. 16^{bis} 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.

⁹ Sentenza citata 2C_706/2012 consid. 5.1 con riferimenti.

Proporzionalità

Circa il principio della proporzionalità si osserva quanto segue.

Non si può prescindere dal riconoscere come nel presente contesto l'ingerenza concreta nell'esistenza e nella consistenza territoriale dei Comuni ticinesi esistente sia importante. Di fatto l'iniziativa popolare costituzionale "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" opera un cambiamento per tutti i Comuni esistenti e crea 15 Comuni nuovi.

Tuttavia non si può prescindere dal sottolineare gli intendimenti dell'iniziativa, volti a considerare l'interesse superiore del Cantone, raggiungendo un'organizzazione efficace dei servizi pubblici, democratica e moderna, fondata sull'esistenze di grandi e forti Comuni.

La riorganizzazione promossa dall'iniziativa è volta a far progredire tutto il Cantone nel suo insieme, quindi con importanti benefici anche a livello locale e di tutta la popolazione. L'iniziativa non lede pertanto il principio della proporzionalità.

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

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

Se già quanto sopra non consente di escludere che l'iniziativa in oggetto sia conforme al diritto federale, quanto segue a proposito della riorganizzazione comunale avvenuta nel Canton Glarona ne è la conferma ulteriore.

Il Consiglio di Stato glaronese aveva proposto alla Landsgemeinde di ridurre i Comuni da 25 a 10. L'assemblea 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 costituzionale¹⁰.

Analogamente i Comuni, nel sistema democratico istituito dalla Costituzione cantonale, 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 glaronese, benché la Carta europea dell'autonomia locale (*infra*, n. 14.4) fosse già in vigore, l'Assemblea federale, in data 18 giugno 2007, ha poi concesso la garanzia federale alla fusione¹¹.

Come rileva del resto anche Auer¹² con riferimento alla decisione 7 maggio 2006 della Landsgemeinde del Canton Glarona, e successivamente riconfermata¹³, 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

¹⁰ Sentenza del Tribunale federale 1P.427/2006 del 3 novembre 2006, consid. 4.1 in fine.

¹¹ FF 2007 4533; affare dell'Assemblea federale 07.010.

¹² 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).

¹³ *Ibidem*.

diritto europeo, hanno tuttavia ritenuto «che la sua congruenza con il diritto federale fosse senza dubbio data»¹⁴.

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

4.4 Diritto pubblico internazionale

La Carta europea dell'autonomia locale (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.

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 svizzero¹⁵.

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

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ 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.

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 inglese¹⁶ – 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 francese¹⁷, 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 scritto al capitolo VI 4.3.2 ["Diritto di essere sentito"]. L'iniziativa popolare "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" va oltre i diritti sanciti dalla Carta, in quanto coinvolge in una decisione democratica (e non in una semplice consultazione) tutta la popolazione ticinese, come avvenuto nel caso del Canton Glarona, sulla riorganizzazione dell'istituto comunale in Ticino.

5. Attuabilità

L'attuabilità della domanda d'iniziativa popolare è senz'altra data. L'iniziativa popolare costituzionale "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" può essere certamente attuata nel termine previsto dalla norma transitoria che indica: «*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*».

VII. CONCLUSIONI

1. 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 Commissione speciale Costituzione e diritti politici non intravede alcuna ragione per sanzionarla con una dichiarazione di irricevibilità (che è poi la sanzione massima).

2. 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*).

3. In dubio pro populo

Ma quand'anche permanessero incertezze, quanto precede dimostra che le stesse non possono assurgere a valenza tale da far propendere per l'irricevibilità dell'oggetto.

In simile contesto si richiama il principio in *dubio pro populo*¹⁸.

VIII. PROPOSTA DI RISOLUZIONE

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 "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" 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:

Ivo Durisch, relatore

Aldi - Bignasca - Bosia Mirra - Ortelli

¹⁸ 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
presentata il 26 marzo 2013 denominata "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino
moderno, democratico e ben organizzato"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 26 marzo 2013 "Rafforzare i Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" volta a modificare come segue la Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997:

Art. 15 Compiti pubblici

¹Invariato

²Il Cantone promuove la collaborazione con i Comuni e fra i Comuni, in modo da garantire al cittadino servizi efficienti ed accessibili.

³Il Cantone promuove la solidarietà fra i Comuni con risorse finanziarie differenti, in funzione di uno sviluppo equilibrato del territorio cantonale.

Art. 16^{bis} Suddivisione (NUOVO ARTICOLO)

¹Il 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.

²La legge ne determina l'estensione, ritenuto il rispetto dei principi della contiguità territoriale e della razionalità amministrativa.

Art. 16^{ter} Quartieri (NUOVO ARTICOLO)

¹Ogni Comune è suddiviso in quartieri.

²Il quartiere è un'entità territoriale, che tiene conto in particolare dei confini storici dei Comuni prima delle aggregazioni.

³La legislazione comunale determina i quartieri e la loro estensione.

Art. 17 Organizzazione del Comune

¹Il Comune ha quali organi il Consiglio comunale, il Municipio e le Commissioni di quartiere.

²Il Municipio è l'organo esecutivo, che amministra e rappresenta il Comune.

³Il Consiglio comunale è l'organo legislativo del Comune.

⁴Le 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

¹I membri del Municipio, del Consiglio comunale e delle Commissioni di quartiere sono eletti con voto proporzionale per un periodo quadriennale.

²Il Municipio è composto da cinque a sette membri compreso il Sindaco che lo presiede.

³Il Consiglio comunale è composto da trenta a sessanta membri.

⁴Le Commissioni di quartiere sono composte da cinque a sette membri.

Art. 19^{bis} 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

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

²Invariato

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. 46^{bis} Iniziativa popolare e referendum nei Comuni

¹Un 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.

²Sottostanno 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.

³Gli 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

¹Nel 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.

²Il 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".

³I 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.

- richiamati 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 del 30 gennaio 2017 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici;
- dopo discussione,

d e c r e t a :

I.

¹L'iniziativa popolare costituzionale elaborata denominata "Rafforzare I Comuni. Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato" 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: