

## Urteilkopf

142 I 216

20. Estratto della sentenza della I Corte di diritto pubblico nella causa Ghiringhelli e consorti contro Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino (ricorso in materia di diritto pubblico) 1C\_844/2013 del 3 giugno 2016

**Regeste (de):**

Art. 4 Abs. 6 und Art. 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung; Ungültigerklärung der Verfassungsinitiative zum Zusammenschluss von Agglomerationsgemeinden des Sopraceneri durch den Grossen Rat wegen Verletzung übergeordneten Rechts bestätigt.

Auslegung einer kantonalen Volksinitiative; Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht (E. 3). Konkret verlangt die Initiative - die bewusst keine vorgängige Konsultation der betroffenen Gemeinden vorsieht - die unmittelbare Fusion von Locarno mit 17 und von Bellinzona mit 16 umliegenden Gemeinden. Begründung des Grossen Rats für die Ungültigerklärung (E. 4). Die Grenzen von kommunalen Gebietskörperschaften werden durch Art. 5 der Charta geschützt. Diese unmittelbar anwendbare Norm, die sich - anders als Art. 4 Abs. 6 - nicht auf die Behörden, sondern auf die Gemeindebevölkerung bezieht, verlangt eine vorgängige Befragung der Stimmbürger der betroffenen Gemeinden. Diese Garantie muss unabhängig von der gewählten Art der Fusion und ihrer Rechtsnatur eingehalten werden (E. 7).

Die Volksabstimmung über die Initiative auf Kantonsebene genügt nicht zur Einhaltung von Art. 5 der Carta - der Zwangsfusionen nicht grundsätzlich entgegensteht -, weil die Stimmbürger der betroffenen Gemeinden nicht vorab konsultiert worden sind. Die von den Initianten verlangte nachträgliche Organisation von Konsultativabstimmungen durch die betroffenen Gemeinden und die kantonalen Behörden bedürfte einer gesetzlichen Grundlage; im Übrigen würde dies die Initiative verfälschen und dem Willen ihrer Unterzeichner widersprechen (E. 8).

**Regeste (fr):**

Art. 4 par. 6 et art. 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale; confirmation de l'invalidation de l'initiative populaire constitutionnelle formulée demandant la fusion des centres urbains du Sopraceneri prononcée par le Grand Conseil en raison de sa non-conformité au droit supérieur.

Interprétation d'une initiative populaire cantonale; conformité au droit supérieur (consid. 3). L'initiative exige la fusion immédiate des communes de Locarno et de Bellinzone avec 17, respectivement 16 communes environnantes sans consultation préalable des communes concernées. Motifs d'invalidation retenus par le Grand Conseil (consid. 4). La protection des limites territoriales locales des communes est garantie par l'art. 5 de la Charte; cette norme, directement applicable, se réfère non pas aux autorités locales mais à la population locale, contrairement à l'art. 4 par. 6; elle exige une consultation préalable des citoyens des communes intéressées. Cette garantie doit être respectée sans égard à la forme choisie de l'acte de fusion et à sa nature juridique (consid. 7).

L'art. 5 de la Charte, qui n'interdit pas les fusions forcées, n'est pas respecté par le vote de l'initiative sur le plan cantonal, parce que les citoyens des communes intéressées n'ont pas été consultés au préalable. La tentative des initiants d'inviter a posteriori les communes concernées et les autorités cantonales à organiser des votes consultatifs ne repose sur aucune base légale; une telle procédure dénaturerait en outre l'initiative et contreviendrait à la volonté explicite de ses signataires (consid. 8).

**Regesto (it):**

Art. 4 cpv. 6 e art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale; conferma della dichiarazione di

irricevibilità da parte del Gran Consiglio dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata volta all'aggregazione dei poli urbani del Sopraceneri, poiché contraria al diritto superiore.

Interpretazione di un'iniziativa popolare cantonale; compatibilità con il diritto superiore (consid. 3). In concreto, l'iniziativa, che non prevede volutamente una consultazione preventiva dei Comuni interessati, impone l'aggregazione diretta di Locarno con 17 Comuni limitrofi e di Bellinzona con 16. Motivi di irricevibilità ritenuti dal Gran Consiglio (consid. 4). La tutela dei limiti locali territoriali dei Comuni garantita dall'art. 5 della Carta, norma direttamente applicabile e che, contrariamente all'art. 4 cpv. 6, non si riferisce alle autorità bensì alla popolazione locale, esige una consultazione preliminare degli aventi diritto di voto dei Comuni interessati: questa garanzia dev'essere rispettata indipendentemente dalla scelta dell'atto di aggregazione e dalla sua natura giuridica (consid. 7).

L'art. 5 della Carta, che non impedisce le fusioni coatte, non è rispettato con il voto sull'iniziativa da parte dei cittadini di tutto il Cantone, poiché quelli dei Comuni interessati non sono preliminarmente consultati. Al tentativo dei promotori di invitare a posteriori i Comuni interessati e le autorità cantonali a organizzare votazioni consultive, si oppone l'assenza della necessaria base legale; ciò snaturerebbe inoltre l'iniziativa e contravverrebbe all'esplicita volontà dei firmatari della stessa (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 218

BGE 142 I 216 S. 218

A. Il 9 marzo 2012 è stata presentata l'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", volta a introdurre nella Costituzione ticinese 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."

B. L'iniziativa ha raccolto 11'558 firme valide ed è quindi riuscita. Essa è stata trasmessa al Gran Consiglio, che ha licenziato due rapporti, uno di maggioranza del 5 settembre 2013, volto a farla dichiarare irricevibile, l'altro di minoranza di stessa data, tendente ad accertarne la ricevibilità. Con decreto del 14 ottobre 2013 (...), il Gran Consiglio, aderendo al rapporto di maggioranza, ha dichiarato irricevibile l'iniziativa. Ha ritenuto che, oltre ad opporvisi insuperabili problemi relativi al diritto costituzionale di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), al principio dell'uguaglianza giuridica e alla libertà di voto, perché ai cittadini è preclusa la possibilità di accettare soltanto una o l'altra delle aggregazioni proposte, essa viola l'art. 4 cpv. 6 e l'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale, conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1985, approvata dall'Assemblea federale il 15 dicembre 2004, ratificata dalla Svizzera il 17 febbraio 2005 ed entrata in vigore per il nostro Paese il 1° giugno seguente (RS 0.102; in seguito: la Carta).

BGE 142 I 216 S. 219

C. Avverso questo decreto Giorgio Ghiringhelli e otto promotori dell'iniziativa presentano un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale per violazione del diritto di voto dei cittadini. (...) In una seduta pubblica il Tribunale federale ha respinto il ricorso in quanto ammissibile. (estratto)

Erwägungen

Dai considerandi:

## 3.

3.1 Secondo la costante prassi, di regola, un'iniziativa popolare cantonale, indipendentemente dalla sua formulazione, deve rispettare le condizioni materiali che le sono imposte: in particolare non deve contenere nulla che contrasti con il diritto superiore sia esso cantonale, federale o internazionale (DTF 139 I 292 consid. 5.4 pag. 295; DTF 133 I 110 consid. 4.1 pag. 115 seg.; BÉNÉDICTE TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge*, 2008, pag. 90 seg.; ETIENNE GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, 3a ed. 2004, n. 697 segg.; HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2000, n. 2117 e segg. pag. 838 seg.). In tale ambito occorre ricordare che non sono soltanto le disposizioni cogenti del diritto internazionale che pongono limiti sostanziali alle iniziative cantonali: secondo l'art. 139 cpv. 3 Cost., una tale limitazione vale in effetti unicamente per le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione federale, norma non applicabile alle iniziative cantonali. Quest'ultime devono invece essere compatibili senza riserve al diritto superiore (DTF 139 I 292 consid. 5.4 in fine pag. 295 e consid. 5.6 pag. 296).

3.2 L'autorità chiamata a esaminare la validità materiale di un'iniziativa deve interpretarne i termini nel senso più favorevole agli iniziativaisti; quando, applicando i metodi interpretativi riconosciuti (al riguardo vedi DTF 141 I 78 consid. 4.2 pag. 82; DTF 139 I 292 consid. 5.7 pag. 296), il testo di un'iniziativa si presti a un'interpretazione conforme al diritto superiore, essa dev'essere dichiarata valida e sottoposta al voto popolare. L'interpretazione conforme deve permettere di evitare, in quanto possibile, le dichiarazioni di nullità (DTF 132 I 282 consid. 3.1 pag. 286; DTF 129 I 392 consid. 2.2 pag. 395; DTF 128 I 190 consid. 4; sentenza 1P.531/2006 dell'8 novembre 2006 consid. 3.1, in: RtiD 2007 I n. 1 pag. 3).

BGE 142 I 216 S. 220

3.3 Questo è il senso del detto "in dubio pro populo", richiamato dai ricorrenti, secondo cui un testo che non ha un senso univoco dev' essere interpretato in maniera tale da favorire l'espressione del voto popolare (sentenza 1C\_578/2010 del 20 dicembre 2011 consid. 3, non pubblicato in DTF 138 I 131; DTF 134 I 172 consid. 2.1 pag. 177). Questa massima in materia di diritti politici si presta ugualmente alla concretizzazione del principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.), secondo cui l'intervento dello Stato deve comportare il minor pregiudizio possibile ai diritti dei cittadini e le decisioni di irricevibilità siano il più possibile limitate a vantaggio della soluzione più favorevole agli iniziativaisti. In questo modo, quando soltanto una parte dell'iniziativa risulti irricevibile, la parte restante può nondimeno mantenere, in quanto tale, la sua validità, qualora essa costituisca un insieme coerente, possa ancora corrispondere alla volontà degli iniziativaisti e rispetti di per sé il diritto superiore (DTF 139 I 292 consid. 7.2.3 pag. 298 seg. e riferimenti; sentenza 1C\_33/2013 del 19 maggio 2014 consid. 4). In concreto un'eventuale validità parziale dell'iniziativa non è ravvisabile, né i ricorrenti lo pretendono.

3.4 Secondo la giurisprudenza, il testo di un'iniziativa dev'essere interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era rivolto. Di contro, l'interpretazione personale dei promotori e dei redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se, come nel caso in esame, essa è fornita a posteriori (DTF 139 I 292 consid. 7.2.1 e 7.2.4 pag. 298 seg.; DTF 139 II 243 consid. 8 in fine pag. 249; DTF 121 I 357 consid. 4b pag. 362; sentenze 1C\_186/2011 del 16 aprile 2016 consid. 3.2 e 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 4.5). In concreto, sul formulario per la raccolta delle firme, all'attenzione dei firmatari non erano indicati altri contenuti o spiegazioni aggiuntive.

## 4.

4.1 Il Gran Consiglio ha dichiarato l'iniziativa irricevibile aderendo al rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione, che costituisce in sostanza la vera e propria motivazione della decisione impugnata (sentenze 1C\_91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 1.3, in: RtiD 2010 I n. 3 pag. 27 e 1P.531/2006, citata, consid. 2.2). Questa conclusione si fonda, tra l'altro, sull'audizione del primo firmatario dell'iniziativa e quella dei promotori, sulle discussioni commissionali, su una perizia giuridica del luglio 2012 del prof. Andreas Auer, commissionata dal Comune di Ascona che

BGE 142 I 216 S. 221

conclude per l'irricevibilità dell'iniziativa ("L'illiceità di trattamenti costituzionali speciali 'Extrawürsten', elusioni normative e scorciatoie di politica del voto in materia di aggregazioni comunali") e su diverse audizioni commissionali del consulente giuridico del Gran Consiglio, poi confluite nel suo parere in versione consolidata del 29 novembre 2013 (MICHELE ALBERTINI, *Esame di ricevibilità dell'iniziativa popolare costituzionale elaborata "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona"*,

RtiD 2014 I pag. 423 segg.).

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

Il Legislativo cantonale non ha avuto alcun dubbio a pronunciare l'irricevibilità dell'iniziativa (50 voti in tal senso, 24 contrari e un'astensione). Ciò in quanto, ritenendola ricevibile, tutti i cittadini del Cantone sarebbero chiamati a decidere le sorti di due soli distretti, obbligandoli contro la loro volontà ad aggregarsi, provocando quindi una disparità di trattamento ingiustificata. Ha aggiunto che chi ha firmato l'iniziativa ha semplicemente risposto affermativamente e con spirito paternalistico alla domanda retorica: "cari locarnesi e bellinzonesi, non volete aggregarvi spontaneamente? Allora, vediamo di obbligarvi noi". Secondo il Gran Consiglio, per i 35 Comuni coinvolti l'iniziativa comporterebbe un sistema di aggregazione diretta, senza le garanzie procedurali e partecipative previste dalla Legge ticinese del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAGgr; RL 2.1.4.3), mentre queste rimarrebbero applicabili per tutti gli altri Comuni, instaurando in tal modo una non giustificata disparità di trattamento. Sempre secondo il Parlamento cantonale, l'iniziativa, oltre che ledere il diritto costituzionale dei Comuni coinvolti di essere sentiti giusta l'art. 29 cpv. 2 Cost., viola manifestamente la Carta. Specificamente la popolazione dei Comuni interessati dall'iniziativa, e non i rispettivi Legislativi ed Esecutivi, la cui consultazione comunque

BGE 142 I 216 S. 222

nemmeno è prevista, non può in effetti previamente esprimersi al riguardo. Si è insistito anche sulla mancata unità della materia, rilevato che l'iniziativa include due progetti aggregativi diversi, impedendo quindi ai cittadini di esprimere un voto differenziato (estratto dal verbale del Gran Consiglio, seduta XIX del 14 ottobre 2013).

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

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

BGE 142 I 216 S. 223

di scardinare le garanzie partecipative e le criticate lungaggini di quella procedura: una siffatta soluzione disattenderebbe pertanto la volontà di chi ha firmato l'iniziativa, volta ad obbligare questi Comuni a fusionare senza essere previamente consultati. (...)

7.

7.1 Occorre esaminare la questione del diritto di essere sentito sotto l'aspetto della Carta. Il suo art. 4 cpv. 6, relativo alla portata dell'autonomia locale, ha il seguente tenore: "Le collettività locali dovranno

essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente." L'art. 5, concernente la tutela dei limiti territoriali delle collettività locali, dispone che "per ogni modifica dei limiti territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge". Nel rapporto di maggioranza, richiamando il testo inglese di queste due norme, si sottolinea che con il termine "collettività locali" si intende la popolazione locale e non le autorità locali (quali il Municipio e il Consiglio comunale), motivo per cui è la popolazione che dev'essere sentita preventivamente, questione peraltro non litigiosa, ritenuto che i ricorrenti rettamente non la contestano. Questa conclusione è corretta. I testi originali della Carta sono il francese e l'inglese, "i due testi facenti ugualmente fede" (art. 18 in fine della stessa). Ora, dal testo originario inglese risulta evidente che la garanzia dell'art. 5 si riferisce alla consultazione preliminare della popolazione locale ("local communities") e non alle autorità locali ("local authorities") come previsto dall'art. 4 cpv. 6 della Carta, sebbene nel testo francese delle stesse norme, come nella traduzione italiana, si utilizzi il medesimo termine, segnatamente "collectivités locales" (in tal senso vedi KILIAN MEYER, *Gemeindeautonomie im Wandel*, 2011, pag. 90 e nota al piede n. 442 e pag. 381 in particolare note al piede n. 1555 e 1557). In effetti, l'art. 5 della Carta si riferisce all'integrità territoriale, ossia alle aggregazioni di Comuni e pertanto a una misura che minaccia direttamente la loro esistenza, motivo per cui in tale ambito esso impone una consultazione qualificata dei loro cittadini, contrariamente all'art. 4 cpv. 6, che prevede meramente la consultazione delle autorità locali per tutte le questioni che le

BGE 142 I 216 S. 224

riguardano. Dalla struttura sistematica, dalla ponderazione dei criteri e dagli scopi di queste due norme risulta chiaramente che l'art. 5 ha una portata propria e specifica, prevedendo, nel caso in cui si tratti dell'esistenza stessa del Comune, una tutela accresciuta, cioè un diritto di consultazione qualificato. In caso contrario, qualora questa norma intendesse semplicemente ribadire quanto già previsto dall'art. 4 cpv. 6, essa non avrebbe alcun senso e sarebbe inutile.

7.2 Sempre nel rapporto di maggioranza si ricorda poi che in Ticino la LAggr esplicita i diritti di consultazione preventiva, per cui, come costantemente stabilito dal Tribunale federale, essa adempie le esigenze poste dalla Carta. Si osserva, per converso, che il proposto nuovo art. 20a Cost./TI non contempla alcun diritto di consultazione preventiva delle comunità locali interessate, né un siffatto diritto è previsto dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI (RS 131.229) in vigore, poiché esso si riferisce alle aggregazioni disciplinate dalla LAggr. Se ne conclude che non sussiste alcuna base legale che permetterebbe al Gran Consiglio di promuovere direttamente o di delegare, per esempio alla Sezione degli enti locali, l'organizzazione di una consultazione della popolazione dei Comuni interessati, essendo inoltre esclusa anche la possibilità di far capo a un referendum. Nello stesso rapporto viene pertanto stabilito che neppure la richiesta dei promotori alla Commissione Costituzione e diritti politici, perché proceda alla consultazione dei 35 Comuni da aggregare, poteva essere presa in considerazione. Si precisa inoltre che nemmeno il voto espresso dalla popolazione di questi Comuni nell'ambito della votazione cantonale sull'iniziativa litigiosa potrebbe essere qualificata quale consultazione ai sensi della Carta, poiché coinciderebbe con la decisione di aggregazione medesima. Si rileva infine che lo scritto inviato dagli iniziativaisti il giorno della loro audizione ai Comuni interessati, invitandoli a indire una votazione consultiva, "appare come un'azione improvvisata e goffa per sanare un errore".

7.3 Accertato nel preambolo della Carta che le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico, che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici e considerato che il rafforzamento dell'autonomia locale rappresenta un importante contributo per i principi democratici e il decentramento del potere, l'art. 1 dispone che le Parti s'impegnano a considerarsi vincolate a determinate disposizioni della Carta, conformemente a quanto indicato all'art. 12 cpv. 1 della stessa. La Svizzera vi ha dato seguito dichiarando

BGE 142 I 216 S. 225

d'impegnarsi a considerarsi vincolata da specifiche disposizioni, in particolare dall'art. 4, paragrafi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché dall'art. 5. Per quanto qui interessa, si è quindi impegnata a rispettare le due norme in applicazione delle quali il Parlamento ticinese ha dichiarato irricevibile l'iniziativa.

7.4 Giova ricordare, ciò che i ricorrenti non contestano, che le due disposizioni relative alla consultazione dei Comuni sono direttamente applicabili. In effetti, come appena esposto, con riferimento all'art. 12 cpv. 1 della Carta, la Svizzera ha dichiarato d'impegnarsi a considerarsi vincolata da queste norme (Messaggio del 19 dicembre 2003 relativo alla Carta, FF 2004 67, 76 n. 1.4.3 e 84 seg. n. 2.2 e dichiarazione della Svizzera all'art. 12 cpv. 2, dove si precisa che la Carta,

secondo il suo art. 13, si applica ai Comuni politici; sentenza 1C\_41/2008 del 26 maggio 2009 consid. 11.1, in: RtiD 2010 I n. 2 pag. 25; MEYER, op. cit., pag. 125 seg., 131). Dal Messaggio risulta inoltre che sui contenuti della Carta i Cantoni e i partiti si sono ampiamente espressi. Durante i dibattiti parlamentari, l'art. 5 della Carta non ha dato adito a discussioni. Come visto, questa norma è poi stata vagliata e applicata più volte dal Tribunale federale e, relativamente all'iniziativa in esame, approfonditamente dibattuta dal Gran Consiglio ticinese.

7.5 Nel Rapporto esplicativo della Carta del Consiglio d'Europa del marzo 2010, si rileva che se nella maggior parte dei paesi è considerato come irrealistico aspettarsi che la comunità locale abbia un diritto di veto riguardo alla modifica dei limiti territoriali, una sua consultazione preliminare, diretta o indiretta, è indispensabile. Se del caso, un referendum costituisce una procedura adeguata per questo tipo di consultazione, possibilità comunque non prevista nella legislazione di un certo numero di Paesi. Dove le norme legislative non impongono il ricorso a un referendum, si possono prevedere altri modi di consultazione (pag. 38). La Carta non predispose invero un meccanismo di controllo istituzionale del rispetto delle libertà comunali (pag. 30), che la prassi ha comunque sviluppato attraverso l'elaborazione di rapporti, e nemmeno conferisce alcun diritto di veto (vedi dichiarazione della Svizzera; FF 2004 71 n. 1.3, 76 n. 1.4.3 e 81 n. 2.1), né impedisce di attuare un'aggregazione coatta (sentenza 1C\_41/2008, citata, consid. 11.2, con riferimenti anche alla dottrina; MEYER, op. cit., pag. 379 segg. sulla necessità di consultare i comuni in tale ambito e, in generale sulla portata dei citati articoli della Carta, pag. 90, 97, 114 seg.). Riguardo all'art. 5, norma decisiva, il BGE 142 I 216 S. 226

rapporto osserva che le proposte volte a modificare i limiti territoriali, dei quali i progetti di fusione con altre collettività rappresentano il caso estremo, rivestono un'importanza fondamentale per le collettività locali e i loro cittadini. Nel Messaggio si ribadisce che l'art. 5 della Carta riguarda l'integralità territoriale delle collettività locali, osservando che la questione è interessante dal profilo delle fusioni di Comuni (pag. 81). È nondimeno pacifico che le autorità non sono vincolate da un eventuale esito negativo di una consultazione preliminare.

7.6 In questo ambito i ricorrenti richiamano alcuni stralci di sentenze concernenti aggregazioni coatte ticinesi, nelle quali il Tribunale federale si è già pronunciato sulla portata della Carta: ne traggono tuttavia conclusioni manifestamente inesatte. Essi misconoscono infatti che il Tribunale federale sulla base di una prassi invalsa ha costantemente ritenuto che aggregazioni disciplinate dalla LAggr, segnatamente quelle coatte, sono costituzionalmente ammissibili e rispettano in particolare le garanzie previste dall'art. 5 della Carta. Ciò poiché gli aventi diritto di voto dei Comuni interessati possono previamente esprimersi nel quadro di una votazione consultiva sulla prospettata fusione, che a sua volta poteva essere oggetto di un referendum (all'epoca per lo meno finanziario; sentenze 1C\_287/2014 del 25 agosto 2015 consid. 7.1, in: RtiD 2016 I n. 1 pag. 3; 1C\_87/2014 dell'8 aprile 2015 consid. 6.1; 1C\_91/2009, citata, consid. 3; 1C\_415/2008 del 24 agosto 2009 consid. 12 e 1C\_41/2008, citata, consid. 11). Il Tribunale federale ha poi stabilito che anche le recenti modifiche apportate alla LAggr sono compatibili con l'art. 5 della Carta: riguardo alla consultazione preliminare esse eccedono anzi largamente la garanzia fornita dalla stessa poiché, oltre alle votazioni consultive indette nei Comuni interessati, attualmente i decreti aggregativi soggiacciono indistintamente al referendum facoltativo (sentenza 1C\_459/2011 del 4 settembre 2013 consid. 7, in: RtiD 2014 I n. 22 pag. 87; sul tema vedi TIZIANO CRAMERI, Alcune peculiarità delle aggregazioni comunali nel Cantone Ticino, in: RtiD 2015 I, Omaggio a Guido Corti, pag. 131 segg., 138). I ricorrenti ignorano che, contrariamente all'iniziativa in esame, in quelle cause i cittadini dei Comuni interessati dalle aggregazioni, e peraltro non quelli di tutto il Cantone Ticino, sono stati previamente consultati e hanno potuto esprimersi nel quadro delle votazioni BGE 142 I 216 S. 227

consultive con piena cognizione di causa, anche alla luce dei preliminari rapporti alla cittadinanza e dei preventivi studi, che illustravano compiutamente le diverse sfaccettature dei progetti aggregativi (art. 6 e 9 LAggr; su queste garanzie vedi sentenza 1C\_459/2011, citata, consid. 7. L'iniziativa litigiosa non prevede per contro, volutamente, una consultazione preventiva dei Comuni interessati: la violazione dell'art. 5 della Carta è quindi manifesta. Al riguardo, i generici accenni ricorsuali adottati in replica relativi a un'asserita prassi del Consiglio costituzionale francese, attinente alla creazione mediante legge di enti metropolitani, e a quella italiana, inerente all'istituzione per via legislativa di città metropolitane e non meglio precisate "unioni e fusioni di Comuni", nulla mutano alla esposta conclusione.

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

che, indipendentemente dalla scelta dell'atto d'aggregazione e dalla sua natura giuridica, l'obbligo imposto dall'art. 5 della Carta di consultare previamente le collettività locali, dev'essere imperativamente rispettato e non può essere semplicemente aggirato (MEYER, op. cit., pag. 90, 125 seg., 379, 381 seg.; VINCENT MARTENET, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, in: L'avenir juridique des communes, Tanquerel/Bellanger [ed.], 2007, pag. 225-228; URSIN FETZ, Gemeindefusion, 2009, pag. 159 seg.; JAAG/RÜSSLI, Kantone ohne Gemeinden?, in: Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, 2015, pagg. 219 segg., 226 segg.).

8.

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

BGE 142 I 216 S. 228

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

8.3

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

È manifesto, come pertinentemente stabilito nel rapporto di maggioranza, che in assenza di una base legale le autorità cantonali non possono ordinare votazioni consultive o invitare le autorità comunali a pronunciarsi: ciò a maggior ragione ricordato che lo scopo esplicito e precipuo dell'iniziativa è proprio quello di imporre

BGE 142 I 216 S. 229

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

8.3.2 Certo, i promotori sostengono in maniera del tutto imprecisa che per rispettare le esigenze della

Carta spetterebbe semmai al Gran Consiglio approntare direttamente le necessarie consultazioni preventive. Al riguardo tuttavia, essi neppure tentano di dimostrare perché il relativo rifiuto da parte del Parlamento, fondato sulla legislazione cantonale, sarebbe addirittura insostenibile e quindi arbitrario (DTF 141 I 70 consid. 2.2 pag. 72, DTF 141 I 49 consid. 3.4 pag. 53) nonché lesivo del principio di legalità (DTF 141 II 169 consid. 3.1; DTF 140 I 381 consid. 4.4 pag. 386). Il contestato diniego è peraltro corretto, ritenuto che la generica tesi ricorsuale, secondo cui votazioni consultive nei Comuni sarebbero possibili anche al di fuori di una procedura retta dalla LAggr, manifestamente non regge. In assenza di una base legale, il Gran Consiglio o un'altra autorità cantonale, tranne in situazioni di evidente necessità, non possono infatti indire votazioni consultive: la tenuta di tali votazioni può essere in effetti impugnata con successo da cittadini che ne chiedono l'annullamento (DTF 104 la 226 consid. 2 e 3; sentenze 1C\_51/2014 del 25 marzo 2014 consid. 2, con numerosi riferimenti alla dottrina, in: ZBI 116/2015 pag. 87, relativa alla riorganizzazione dei Comuni del Canton Sciaffusa, e 1P.470/2005 del 23 dicembre 2005 consid. 4.1 e 4.2). D'altra parte è palese che la consultazione imposta dall'art. 5 della Carta non può avvenire in maniera

BGE 142 I 216 S. 230

improvvisata e informale e, allo scopo di tutelare efficacemente questa garanzia, essa deve aver luogo nell'ambito di una procedura affidabile, corretta e formale.

8.3.3 I ricorrenti, contravvenendo al loro obbligo di motivazione (art. 42 LTF), non si esprimono sul diniego in questione, né indicano una qualsiasi base legale del diritto cantonale che avrebbe permesso un tale modo di procedere. Nemmeno si è in presenza di una situazione eccezionale, che imporrebbe di rinunciare all'esigenza di una base legale. L'accento ricorsuale al fatto che contro misure di pianificazione derivanti da un'iniziativa dovrebbe essere previsto un ricorso in applicazione diretta dell'art. 33 LPT (RS 700) (cfr. al riguardo DTF 138 I 131 consid. 5.4.4 pag. 140), norma manifestamente non applicabile in concreto, concerne tutt'altra fattispecie ed è chiaramente ininfluenza. È quindi a ragione che i Comuni interessati non hanno dato seguito all'invito, specioso e scorretto, rivolto loro dai promotori dell'iniziativa riguardo a un'asserita "libera facoltà di indire votazioni consultive". Ne segue che l'assunto ricorsuale secondo cui il diritto di essere sentito dei Comuni interessati sarebbe perentorio, perché avrebbero dovuto farsi parte diligente e come proposto loro dai promotori inoltrare osservazioni al Gran Consiglio, invito al quale del resto a ragione nessun Comune ha dato seguito, è privo di ogni fondamento. L'ignorare un invito errato, formulato da persone private al di fuori di una qualsiasi procedura disciplinata dalla legge, chiaramente non comporta il decadimento di un diritto previsto dalla Costituzione e dalla Carta.

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