

Comitato d'aggregazione
del circolo delle isole
rappresentato da
Giorgio Ghiringhelli,
Via Ubrio 62

6616 Losone

Onorando
Gran Consiglio

Palazzo delle Orsoline
6500 Bellinzona

Losone, 14 marzo 2005

Ricorso

(art. 4 LAggr; 75 LPAmM)

presentato da

Comitato di aggregazione del Circolo delle Isole,

Luca Realini, 6616 Losone, presidente del Comitato per l'aggregazione del Circolo delle Isole, e

Giorgio Ghiringhelli, 6616 Losone, coordinatore del Comitato per l'aggregazione del Circolo delle Isole, per sé e in rappresentanza del Comitato di aggregazione e di Luca Realini;

contro la risoluzione governativa n. 608 emessa il 14 febbraio 2005 dal **Consiglio di Stato** con cui è stata respinta la petizione (recte: istanza) tendente all'avvio di una procedura di aggregazione fra i Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago;

(il presente ricorso è steso in tre **copie** di cui

una al Gran Consiglio,

una al Consiglio di Stato, residenza governativa, 6501 Bellinzona

una a Giorgio Ghiringhelli, Via Ubrio 62, 6616 Losone per i ricorrenti; art. 77 cpv. 2 LPAmM; RL 3.3.1.1)

Riassunto del ricorso:

- I. Come si è potuto anche apprendere dalla stampa, il 14 febbraio scorso il Consiglio di Stato ha respinto un'istanza tendente all'avvio di una procedura di aggregazione fra i Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago. Conformemente alla Legge sulle aggregazioni contro la decisione negativa del Consiglio di Stato è dato ricorso al Gran Consiglio. Dopo il ricorso del 25 gennaio 2005 per denegata giustizia inoltrato contro l'inoperatività del Consiglio di Stato, tuttora inevaso, si contesta la decisione di merito.

- II. Con questo ricorso oltre all'esame della vertenza sul Circolo delle isole i ricorrenti chiedono che il Parlamento cantonale prenda una decisione di principio, nel senso di specificare maggiormente l'art. 4 LAggr e di regolare la politica delle aggregazioni, che sembra alquanto confusa.

- III. Il ricorso si articola in svariati punti di fatto e di diritto di cui tre molto importanti:
 - In diritto si tratta inizialmente la natura giuridica dell'istanza ex art. 4 LAggr, che non può essere parificata a una petizione, ma a un'iniziativa popolare. Infatti l'istanza, non ha alcun effetto giuridico come la petizione, ma dà il diritto a ottenere una decisione entro 6 mesi e all'accoglimento della stessa se non manifestamente in contrasto con gli obiettivi cantonali di aggregazione (punto 6).

 - In seguito si sottolinea il modo di procedere inaccettabile del Governo in questa procedura (punto 10).

 - E ancora la limitata portata di possibilità del Consiglio di Stato di respingere istanze di aggregazione (punto 11). Il Governo non può accogliere o respingere le istanze secondo il suo libero apprezzamento, ma unicamente sotto il profilo della manifesta incompatibilità con gli obiettivi cantonali come stabilito dalla legge (art. 4 Aggr) e dai materiali legislativi (messaggio e rapporto alla legge).

- IV. In definitiva si chiede al Parlamento, che in questo caso funge da autorità giudiziaria, di applicare solamente la legge come è stata pensata. Sul dispositivo si domanda quindi che il ricorso odierno venga accolto e la decisione governativa di reiezione annullata. Di conseguenza l'istanza dev'essere accolta, va stabilito il comprensorio fra i Comuni di di Losone, Ascona,

Ronco s/Ascona e Brissago e la causa è da rinviare al Consiglio di Stato per nominare la commissione prevista dalla legge sulle aggregazioni.

Fatti:

- A.** Il 23 ottobre 2002 Giorgio Ghiringhelli, intenzionato a lanciare una petizione per l'aggregazione dei Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago, ha inviato una e-mail alla Sezione enti locali (SEL), chiedendo quale fosse il quorum necessario per richiedere l'avvio di una procedura di aggregazione.

A quel momento erano ancora in vigore le disposizioni della Legge sulla fusione e separazione di Comuni del 6 marzo 1945 (LFus), che non imponevano tetti specifici.

La SEL è rimasta piuttosto evasiva, accennando unicamente che si attendeva il messaggio alla nuova Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr), la quale pareva prevedere un quorum del 10% in un solo comune.

- B.** Il 5 novembre 2002, il movimento politico il Guastafeste ha iniziato la raccolta di firme per una petizione tendente all'allestimento di uno studio di aggregazione dei Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago. Nel frattempo è stato costituito un Comitato per l'aggregazione dei Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago.

- C.** La petizione, consegnata il 4 giugno 2003 alla Cancelleria dello Stato, ha dato il seguente esito:

Losone: 408 firmatari su 3 858 aventi diritto di voto (10,57%)

Ascona: 237 firmatari su 3 179 aventi diritto di voto (7,45 %)

Ronco s/Ascona: 49 firmatari su 449 aventi diritto di voto (10,91 %)

Brissago: 133 firmatari su 1 297 aventi diritto di voto (10,25 %)

Le firme sono state attestate dalle rispettive Cancellerie comunali.

- D.** Con risoluzione n. 2678 emessa il 18 giugno 2003 il Consiglio di Stato ha confermato la ricezione della petizione. Il Governo ha annunciato al Comitato di iniziativa che i quattro Municipi interessati sarebbero stati interpellati per una presa di posizione entro il 1. settembre 2003.

- E.** Il 13 febbraio 2004 è entrata in vigore la Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni

(LAggr) del 16 dicembre 2003.

- F.** Il 25 novembre 2004, 18 mesi dopo la risoluzione del 18 giugno 2003, il Comitato ha invitato il Consiglio di Stato a prendere una decisione entro il 14 gennaio 2005 , lasciando capire che ,spirato tale termine, sarebbe passato alle vie legali.
- G.** Il Dipartimento delle istituzioni ha rassicurato con lettera del 29 novembre 2004 il Comitato di aggregazione.
- H.** Il 20 gennaio 2005, a nome del Comitato di aggregazione del Circolo delle isole, Luca Realini e Giorgio Ghiringhelli hanno inoltrato al Gran Consiglio un ricorso per denegata giustizia, tuttora pendente.
- I.** La Segreteria del Gran Consiglio con lettera del 25 gennaio 2005 ha invitato il Consiglio di Stato a presentare osservazioni al ricorso per denegata giustizia entro venerdì 25 febbraio 2005. Per quanto è dato sapere non sono state inoltrate osservazioni.
- L.** Il Consiglio di Stato ha respinto con risoluzione governativa n. 608 emessa il 14 febbraio 2005 l'istanza di aggregazione.
- M.** Due giorni dopo (!) il Dipartimento delle istituzioni ha incontrato i Municipi di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago.
- N.** Con atto del 14 marzo 2005 il Comitato di aggregazione del Circolo delle isole, Luca Realini, presidente del Comitato, e Giorgio Ghiringhelli, coordinatore, tutti rappresentati da quest'ultimo, insorgono al Gran Consiglio, chiedendo che la risoluzione governativa n. 608 emessa dal Consiglio di Stato venga annullata, che l'istanza di aggregazione venga accolta, che il comprensorio di aggregazione sia stabilito fra i Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago e che la causa venga rinviata al Consiglio di Stato per la nomina della Commissione speciale entro e non oltre 90 giorni dalla decisione granconsigliare.

Diritto:

I. In ordine

1. Congiunzione delle procedure ricorsuali per denegata giustizia e contro la decisione di merito

Quando siano proposti davanti alla stessa autorità più ricorsi il cui fondamento di fatto sia il medesimo l'autorità può decidere i ricorsi con una sola decisione (art. 51 LPAmM). Nel caso concreto l'esame del ricorso per denegata giustizia del 20 gennaio 2005 e del ricorso odierno merita di essere congiunto.

2. Tempi di evasione del ricorso

Si ricorda che il Gran Consiglio decide il ricorso al più tardi nella seconda sessione ordinaria successiva alla presentazione (art. 80 cpv. 1 LPAmM). Si raccomanda al Gran Consiglio di esaminare il gravame entro due sessioni, ma non oltre l'ultima seduta prima delle vacanze estive.

3. Assunzione di prove:

richiamo di tutti gli atti scritti riguardanti la presente istanza di aggregazione e di tutti gli studi di aggregazione

I ricorrenti chiedono alla Commissione incaricata dell'istruzione di richiamare tutti gli atti scritti che abbiano una relazione con l'istanza di aggregazione del 4 giugno 2003. I ricorrenti non hanno mai ricevuto nulla e quindi è molto probabile che ci siano scritti mai mostrati. Se l'ipotesi dei ricorrenti si avverasse anche in un solo caso, è richiesta la visione dei documenti con possibilità di esprimersi al riguardo (diritto di essere sentito) . Si chiede inoltre di assumere come prove tutti gli studi sulle aggregazione riguardanti la regione.

4. Ricorso per denegata giustizia del 20 gennaio 2005

- 4.1** Il 25 gennaio 2005 il Consiglio di Stato è stato invitato a presentare osservazioni per il 25 del mese successivo (lett. I). I ricorrenti non hanno ricevuto nulla. Si ricorda che nell'ipotesi in cui il Governo avesse inoltrato osservazioni queste vanno inviate in copia ai ricorrenti. Il fatto che l'Autorità di ricorso sia il Parlamento non è rilevante. Non dev'essere violato in ogni modo il diritto di essere sentiti dei ricorrenti. La procedura applicabile ai ricorsi dinanzi al Gran Consiglio dev'essere la medesima a tutte le altre autorità di ricorso della giurisdizione amministrativa (Parere del Prof. Jörg Paul MÜLLER sui ricorsi amministrativi all'Assemblea federale a norma dell'art. 79 PA in: GAAC 1987 n. 2 p. 22).

- 4.2 Con l'emissione della decisione impugnata, il ricorso del 20 gennaio 2005 motivato con l'inattività nello statuire del Consiglio di Stato è effettivamente divenuto privo d'oggetto. Come si era già avvertito il gravame non va dichiarato irricevibile, ma giustamente privo d'oggetto (punto 4 secondo paragrafo del ricorso per denegata giustizia).
- 4.3 In siffatti casi l'Autorità di ricorso dichiara il processo terminato e statuisce con motivazione sommaria sulle spese, tenendo conto dello stato delle cose prima del verificarsi del motivo che termina la lite (art. 351 cpv. 1 CPC applicabile in via analogica)
- 4.4 Nella procedura ricorsuale dinanzi al Gran Consiglio non si riscuotono spese né si assegnano ripetibili, sicché un esame anche *prima facie* del ricorso è totalmente inutile. Conviene però soggiungere unicamente che il comportamento del Consiglio di Stato, che ha emesso la sua risoluzione proprio in pendenza di ricorso ed entro il termine di 60 giorni dal deposito del gravame, comporta la sua adesione per atti concludenti al ricorso per denegata giustizia. In altre procedure questo modo di procedere avrebbe comportato una condanna del Consiglio di Stato alla rifusione delle spese ripetibili (Decisione di stralcio del Tribunale federale 1P.342/2001 del 25 giugno 2001). Va forse chiarito inoltre che il Gran Consiglio è competente a giudicare ricorsi contro decisioni incidentali (art. 44 LPAm) e per denegata giustizia (art. 45 LPAm) nella misura in cui è ammissibile il ricorso contro la decisione di merito (principio dell'unità della procedura: cfr. art. 101 lett. a OG).

5. **Ultima possibilità per il Consiglio di Stato di tornare sui suoi passi**

A norma dell'art. 50 LPAm l'autorità inferiore può, fino all'insinuazione della risposta, modificare la propria decisione nel senso delle domande del ricorrente. Il Consiglio di Stato dovrebbe sfruttare quest'ultima occasione per aggiustare le cose, visto l'ambiente che sta venendo a crearsi nella regione in materia di fusioni comunali.

6. **Natura giuridica dell'istanza di aggregazione ex art. 4 LAggr (portata diversa a dipendenza del promotore: iniziativa popolare se presentata da cittadini)**

- 6.1 Il Consiglio di Stato considera l'istanza di aggregazione al pari di una petizione, tanté che nella premessa al secondo paragrafo riprende la disposizione della Costituzione cantonale in materia (art. 8 cpv. 1 e 2 lett.f).
- 6.2 L'istanza è stata presentata il 4 giugno 2003, precedentemente il 14 febbraio 2004, entrata in vigore dell'attuale LAggr. Già l'art. 3 della LFus del 6 marzo 1945 prevedeva peraltro senza

particolari formalità la forma dell'istanza popolare. L'erronea titolazione dell'istanza (denominata semplicemente *petizione*) non deve recare pregiudizi ai ricorrenti. In caso contrario si sarebbe in presenza di formalismo eccessivo il cui divieto è costituzionalmente sancito (art. 29 Cost. fed.). In virtù dell'art. 22 LAggr (disposizione transitoria) la petizione del 4 giugno 2003, già istanza secondo la LFus, adempiendo i requisiti della nuova legge, va considerata a tutti gli effetti istanza a norma dell'art. 4 LAggr. Che la petizione del 4 giugno 2003 sia un'istanza, e non una semplice petizione, è riconosciuta dallo stesso Consiglio di Stato nella sua decisione, nella misura in cui si afferma il diritto a ottenerne l'evasione, indipendentemente se negativa o positiva, nella forma della decisione formale e sul richiamo degli articoli di legge applicabili ("*in applicazione degli artt. 4 e 22 LAggr*").

6.3 Per valutare la vera essenza dell'istanza occorre analizzare compiutamente l'art. 4 LAggr. Secondo questa norma le domande di aggregazione formulate da almeno 1/10 di cittadini (aventi diritto di voto?), dai Municipi, dai Legislativi di almeno due Comuni interessati devono essere presentate al Consiglio di Stato. Si constata quindi già dall'inizio che l'istanza ha una valenza mista, nel senso che può essere presentata dagli organi del Comune e dai cittadini stessi. Rimane ancora aperto il quesito a sapere se il quorum dei due Comuni vada visto unicamente secondo un parallelismo orizzontale fra i promotori (unicamente fra Municipi, unicamente fra Legislativi o unicamente fra cittadini) oppure sia sufficiente ad esempio il 1/10 di cittadini in un Comune e il Municipio di un altro. Nel caso concreto il problema non si pone, essendo il quorum raggiunto in tre Comuni. Il tema meriterebbe comunque miglior analisi.

Sia come sia il legislatore non ha avuto modo di stabilire la natura giuridica di questa istanza, né come debba essere presentata (autenticazione di firme necessaria?), né se debba sottostare a un esame di riuscita da parte della Cancelleria dello Stato (art. 122 LEDP). La normativa attuale è doppiamente lacunosa perché non specifica se le firme raccolte debbano essere vidimate dalle cancellerie comunali (come si usa per iniziative popolari e referendum) oppure no (come si usa per le petizioni). Tale facoltà dà però incontestabilmente il diritto, indipendentemente dai proponenti, di:

1° esigere l'avvio di una procedura di aggregazione e

2° pretendere che il Consiglio di Stato decida entro 6 mesi dall'inoltro. Benché abbia una portata molto limitata, l'istanza, che in caso di reiezione non dà il diritto a una votazione popolare nei comprensori toccati, conferisce diritti ben precisi.

6.4 Si denota quindi subito di primo acchito, che l'istanza non è una petizione, ma qualche cosa d'altro. La petizione è un semplice atto di un cittadino che richiede informazioni o che chiede all'Autorità di prendere una determinata misura. La petizione non dà però nessun diritto di concretazione al promotore circa la sua richiesta. L'Autorità non è tenuta a darvi seguito, né ad analizzarla compiutamente. La petizione non conferisce alcun diritto, fatte salve le garanzie procedurali (evasione in tempi brevi e diritto di risposta).

Come si è visto sopra il caso dell'istanza di aggregazione ex art. 4 LAggr è diverso (primo paragrafo *in fine*). Nella misura in cui sia proposta dai cittadini l'istanza goda inoltre della protezione dell'art. 34 Cost. fed, benché in caso di reiezione non porti ad alcuna votazione nei comprensori interessati. L'istanza presentata dai cittadini, come quella del 4 giugno 2003, è un'iniziativa popolare *sui generis*. AUER (ripreso in Christoph HILLER, *die Stimmrechtsbeschwerde*,

pag. 95) afferma che la nozione di diritti politici *recouvre l'ensemble des compétences que l'ordre juridique cantonal reconnaît au corps électoral dans son ensemble, à une fraction de ce corps électoral ainsi qu'à chaque citoyen actif*. L'ordine giuridico cantonale riconosce appunto a una frazione dei cittadini di due Comuni (10% di uno e dell'altro) di chiedere l'avvio di una procedura di aggregazione.

6.5 Il ricorso in esame ha la valenza anche di un ricorso per violazione del diritto di voto del cittadino (art. 85 lett. a OG per analogiam).

7. Ammissibilità del ricorso odierno

7.1 Il ricorso al Gran Consiglio è dato nei casi previsti dalla legge (art. 75 LPAm; clausola enumerativa). La legge sull'aggregazione e la separazione dei comuni prevede all'art. 4 che è dato ricorso al Gran Consiglio contro la decisione negativa del Consiglio di Stato in merito a un'istanza di aggregazione. Nel caso concreto anche se il dispositivo della risoluzione governativa n. 608 è di difficile interpretazione nei suoi effetti equivale a una decisione negativa. Infatti a pag. 3 il Governo non dà seguito alla petizione [recte: istanza] e non dà avvio a uno studio di aggregazione. La competenza del Parlamento a statuire è quindi indubbia.

7.2 Il termine di ricorso è di 30 giorni (art. 4 cpv. 3 LAggr). La risoluzione governativa è stata intimata ai ricorrenti il 21 febbraio 2005. Il presente ricorso, inviato il 14 marzo 2005, è quindi largamente tempestivo. Nel quadro della decisione di principio che si richiede, il Gran Consiglio dovrebbe stabilire se per interpretazione il termine di ricorso non si possa ritenere di 45 giorni (via di mezzo tra 30 e 60 giorni) dato che la questione nel rapporto commissionale alla legge si configurava così:

Al cpv. 2 il termine di trenta giorni è considerato troppo breve, soprattutto se riferito ai legislativi e ai cittadini interessati. La proposta di 60 giorni viene però bocciata perché rallenterebbe la procedura.

7.3 Essendo cittadini interessati, Luca Realini e Giorgio Ghiringhelli sono legittimati a ricorrere. Il Comitato istituito appositamente per l'istanza deve considerarsi anch'esso legittimato. Ad ogni modo un qualsivoglia interesse personale non dev'essere esaminato oltre. La legittimazione a interporre ricorso per violazione dei diritti politici (v. 6.5 punto) è data a ogni persona cui la legislazione cantonale riconosce il diritto di voto, anche se non ha alcun interesse personale nella causa (DTF 128 I 190 consid. 1 p. 192). In effetti, l'oggetto di tale ricorso non riguarda tanto la libertà di voto di chi si rivolge all'autorità di ricorso, quanto il libero esercizio dei diritti democratici nell'ambito della circoscrizione elettorale in cui l'interessato fruisce dell'esercizio dei diritti politici (DTF 116 Ia 479 e rinvii, 114 Ia 399 seg.).

7.4 Il ricorso è quindi ammissibile.

II. Nel merito

8. Una decisione di principio è necessaria

Come si era già accennato nel ricorso per denegata giustizia (punto 1.4.1 secondo paragrafo), ora non è solo opportuno, ma necessario che il Gran Consiglio emetta una decisione di principio in modo particolare per specificare le esigenze richieste agli iniziativaisti e gli obblighi del Governo in merito a tale istanza (dello stile della decisione 17 dicembre 1984 in re Patrizzato di Bioggio; Verbali del Gran Consiglio 1984 pag. 773 e segg.). Una decisione che serva da complemento alla legge. Tale compito non può obbiettivamente essere confidato al Consiglio di Stato.

9. Il computo del quorum di 1/10 va inteso nel senso della LOC

Il Consiglio di Stato tenta furbescamente di far saltare nel comune di Brissago il quorum del 10%, comprendendo i cittadini all'estero. La LOC prevede però che nei quorum non si tenga mai conto dei cittadini residenti all'estero (art. 19 cpv. 4 per la convocazione straordinaria dell'Assemblea, art. 75 cpv. 2 per i referendum e art. 76 cpv. 4 per le iniziative popolari). Il 10% dei cittadini di un Comune va inteso nel senso della LOC. Non ci sarebbero ragioni serie e obiettive per scostarsi dai disposti della LOC nel computo del numero legale per le istanze di aggregazione, che hanno carattere comunale.

10. Violazione del principio della buona fede (art. 9 Cost. fed.)

10.1 Il principio della buona fede, dedotto direttamente dall'art. 4 vCost. e ora dall'art. 9 Cost., conferisce a ogni individuo la facoltà di esigere dall'autorità statale che si conformi alle sue promesse o ai suoi comportamenti, evitando di contraddirsi o di deludere la fiducia che essa ragionevolmente abbia potuto far nascere in lui (DTF 125 I 209 consid. 9c pag. 219, 124 II 265 consid. 4a, 122 II 113 consid. 3b/cc pag. 123, 121 I 181 consid. 2a).

10.2 Il Consiglio di Stato ha violato sistematicamente questo principio importantissimo che garantisce la fiducia dei cittadini negli organi dello Stato.

10.2.1 Circa la consultazione dei comuni il Consiglio di Stato si è contraddetto ben due volte di seguito. Inizialmente con la risoluzione di ricezione dell'istanza (lett. D) e in ulteriore battuta con la risposta del Dipartimento delle istituzioni (lett. G) all'ultimatum in cui si minacciava un ricorso per denegata giustizia, in seguito effettivamente inoltrato. Di consultazione non c'è traccia se non l'incontro avvenuto due giorni dopo la ricezione dell'istanza. Il Comitato non ha mai ricevuto nulla al riguardo.

10.2.2 Il Comitato ha saputo della ricezione dell'istanza dalla stampa. È una conferma di come le aggregazioni siano condotte in modo dilettantesco, senza quel rigore che si impone. Anche se di dominio pubblico, la decisione su un'istanza va resa nota prima ai promotori, cosicché siano posti in grado di replicare alle domande dell'opinione pubblica in generale. Nel caso concreto, visto il contesto generale, si presentano pesanti indizi che questa mossa sia stata voluta intenzionalmente.

10.2.3 Il comunicato stampa del Governo, con cui i ricorrenti hanno avuto l'onore di prendere conoscenza delle decisioni del Consiglio di Stato, recava in modo lapidario:

I Municipi dei Comuni interessati si erano tutti espressi contro l'avvio di uno studio di aggregazione nei termini prospettati dalla petizione.

Falso! I Comuni non hanno mai espresso la loro contrarietà all'istanza di aggregazione (penultimo paragrafo della decisione impugnata). In sostanza si erano rimessi al giudizio del Consiglio di Stato. Il fatto di deformare secondo le circostanze le affermazioni dei Comuni è inammissibile.

10.2.4 Decidere sull'istanza due giorni prima dell'incontro dei Municipi con il Dipartimento delle istituzioni (lett. M), dopo quasi 2 anni di pendenza, è un esempio lampante di violazione della buona fede. L'incontro, dedicato alla fusione nel Circolo delle isole, avrebbe avuto un senso prima dell'evasione dell'istanza, ma non dopo. Subdolamente si è voluto mettere i Comuni dinanzi al fatto compiuto per evitare forse che quelle dichiarazioni di neutralità (v. 10.2.3) diventassero di accoglimento. Non si venga più a dirci che i Municipi devono essere coinvolti prima di avviare uno studio di aggregazione...

10.3 Anche se in alcune circostanze la violazione del principio della buona fede forse non è adempiuta, tutta la procedura è stata comunque caratterizzata da una scorrettezza di fondo. Il Consiglio di Stato non si è mai interessato all'istanza e ogni sua azione è stata finalizzata unicamente alla sua ricezione. Il Comitato non è mai stato coinvolto in alcun modo.

10.4 Questo modo di procedere in futuro non dev'essere più tollerato. Si invita il Gran Consiglio a

richiamare il Consiglio di Stato.

11. La possibilità di respingere istanze di aggregazione conferita al Consiglio di Stato è molto limitata. In casu violazione dell'art. 4 cpv. 2 LAggr

11.1 A norma dell'art. 4 cpv. 2 LAggr il Consiglio di Stato esamina l'istanza di aggregazione e, se non manifestamente incompatibile con gli obiettivi di politica cantonale in tema d'aggregazione, entro sei mesi vi da seguito avviando uno studio d'aggregazione di cui definisce il comprensorio.

11.2 Dalla chiarezza del capoverso si deduce che il Consiglio di Stato è abilitato a respingere un'istanza di aggregazione soltanto se essa è manifestamente incompatibile con gli obiettivi di politica cantonale in tema d'aggregazione.

11.2.1 All'esame di dettaglio della proposta di LAggr nel messaggio governativo n. 5355 del 14 gennaio 2003 (emesso dallo stesso Consiglio di Stato!) si conferma l'interpretazione, peraltro unica possibile, che i ricorrenti danno all'art. 4 cpv. 2 LAggr:

Secondo il cpv. 2, il Consiglio di Stato ha un certo margine d'apprezzamento nell'avviarla; esso potrebbe in particolare non procedervi se l'istanza è assolutamente infondata, ovvero manifestamente incompatibile con gli obiettivi della legge; di riferimento sono i criteri dell'art. 2.

[...]

Il Governo ha un certo margine decisionale al proposito, vedi nell'ipotesi, soprattutto nelle decisioni negative, in cui la richiesta appare contraria agli obiettivi della legge (vedi sopra); una posizione negativa è inoltre ipotizzabile quando vi è una richiesta di separazione ed appare manifesto che non ci sono le premesse di legge (art. 9).

Lo stesso Consiglio di Stato afferma e riconferma che la facoltà di reiezione è limitata a un esame di manifesta incompatibilità secondo i canoni dell'art. 2 LAggr. Non ha pieno margine di apprezzamento, ma solo *certo* margine.

11.2.2 Il rapporto n. 5355 R della Commissione della legislazione del 19 novembre 2003 dà ulteriore forza alla tesi del ricorrente:

*La discussione si sviluppa sul numero necessario di cittadini per dare avvio alla procedura. La proposta del messaggio: "1/10 di cittadini di almeno un comune interessato" è ritenuta insufficiente, soprattutto in considerazione del fatto che **la nuova legge vuole fortemente che l'iniziativa parta dalla base**. Così è stato deciso che occorreranno 1/10 di cittadini di almeno due Comuni interessati. A titolo interpretativo questo significa che ci vorrà almeno 1/10 di cittadini di un Comune + 1/10 di cittadini di un secondo Comune. Con questi parametri si vuole dare **maggior peso alla volontà popolare di aggregazione**. Al cpv. 2 il termine di trenta giorni è considerato troppo breve, soprattutto se riferito ai legislativi e ai cittadini interessati.*

*La proposta di 60 giorni viene però bocciata perché rallenterebbe la procedura. D'altra parte **la decisione negativa del CdS costituisce in questa fattispecie una norma di sicuro molto rara, una eccezione e il problema è pertanto ridotto.***

L'ultima frase si commenta da sé.

11.3 Il testo chiaro della legge è sostenuto dai materiali legislativi. Bisogna inoltre considerare che un'istanza popolare va valutata con maggiore attenzione e riguardo rispetto alle istanze dei Comuni, già solamente per il fatto che sono protette dall'art. 34 Cost. fed. Le istanze comunali necessitano unicamente di una decisione di Municipio o di Consiglio comunale, facilmente riproponibili in ogni momento. L'istanza popolare comporta un dispendio grande di tempo e denaro ai promotori. Raccogliere 1/10 delle firme non è sempre facile. Si esige e si impone che la reiezione sia l'ultima *ratio*, che sia imposta una rigida interpretazione dell'art. 4 cpv. 2 LAggr e che quindi siano respinte unicamente le istanze non già incompatibili, ma unicamente *manifestamente* incompatibili con gli obiettivi di aggregazione. Avallare l'operato del Consiglio di Stato significa vanificare completamente lo scopo delle istanze di aggregazione e della legge, che voleva dare maggior peso alle istanze popolari.

11.4 Al momento di approvare la legge era quindi chiaro che solo in rarissimi casi il CdS avrebbe potuto respingere un'istanza di aggregazione e unicamente in base ai parametri stabiliti dall'art. 2 LAggr. In conclusione, in presenza di un'istanza, l'esame del Consiglio di Stato dev'essere sommario e limitarsi unicamente a valutare oggettivamente e freddamente una sola e unica condizione:

L'istanza è *manifestamente* incompatibile?

In caso di risposta positiva, l'istanza andrà respinta, altrimenti può unicamente essere accolta. Il giudizio non dev'essere né politico né di opportunità né di comodo, come nel caso in esame. La *Valutazione* della decisione impugnata esula quindi dalla possibilità di reiezione prevista all'art. 4 cpv. 2 LAggr. Finché si trattava di promulgare la legge, il Governo era d'accordo con i buoni propositi e a tutelare i diritti degli altri. Nella pratica si arroga competenze che sin dall'inizio aveva negato, sostenendo disinvoltamente tesi che non stanno in piedi, e non considera minimamente i promotori dell'istanza, violando perfino il principio alla buona fede.

11.5 La compatibilità dell'istanza del 4 giugno 2003 con gli obiettivi cantonali è incontestata anche dal Consiglio di Stato (quarto paragrafo in premessa della decisione impugnata; prima pagina *in fine*). Si vedano anche gli studi preliminari: c'è una mappa con uno scenario di aggregazione identico a quello prospettato dall'istanza. In queste condizioni il ricorso non può essere che accolto.

12. Volontà popolare calpestata e disparità di trattamento

Nel corso dell'assemblea distrettuale del PPD svoltasi il 9 marzo scorso a Locarno, il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini ha detto a chiare lettere che la decisione del CdS di respingere l'istanza è stata una scelta "di opportunità", con la quale non si voleva contrastare le finalità della petizione bensì "l'idea di avviare uno studio senza il coinvolgimento degli esecutivi comunali

interessati? : ma dove sta mai scritto che la procedura d'istanza impone ai promotori di coinvolgere i Comuni interessati ? Semmai tale compito spetta al Dipartimento a istanza depositata e, a partire dal giugno 2003, il Dipartimento ha avuto quasi due anni di tempo (sprecati!) per farlo, per cui la sua decisione appare sempre più pretestuosa. Pedrazzini ha pure osservato che *“non può essere positiva una situazione che vedesse gli esecutivi comunali al traino di iniziative popolari e dei partiti su una questione così fondamentale per il futuro della regione (...)”*. Sul fatto che una simile situazione non sia positiva per i Municipi interessati, che troppo a lungo hanno dormito su questo tema, non ci piove : è del resto proprio per sopperire a queste deficienze istituzionali che sulle due sponde della Maggia sono state lanciate delle iniziative popolari (istanze) per l'avvio di procedure di aggregazione. Ma che per non far fare brutte figure ai Municipi si “insabbi” una di queste iniziative o se ne rallenti a dismisura l'iter procedurale (20 mesi per poi rispondere “no” !) , facendosi così beffe in un sol colpo sia della legge e sia dei diritti popolari, questa è una cosa decisamente inaccettabile da parte di un Governo di uno Stato democratico. E' inutile continuare a ripetere che le richieste di aggregazione devono provenire dalla base, quando poi alla prova dei fatti tali richieste vengono snobbate con motivi pretestuosi e di opportunità. Da nessuna parte nella legge sta scritto che per avviare uno studio di aggregazione occorra il consenso dei Municipi interessati : ciò renderebbe infatti inutile qualsiasi iniziativa popolare su questo oggetto e priverebbe di ogni senso la facoltà di intervento data dalla legge ai cittadini . Se però si ritiene che la legge, voluta e pensata per dare maggior peso alla volontà popolare sulle aggregazioni (v. 11.2.2) , vada riveduta nel senso di dare maggior peso ai Municipi e di limitare la volontà popolare, allora si modifichi la legge : ma fino ad allora la si applichi correttamente e coerentemente !

Certamente la decisione del Consiglio di Stato concernente il Circolo delle Isole potrebbe costituire un pericoloso precedente anche per altre istanze popolari future o già in corso (Locarno) in tema di aggregazione, o inibirne il lancio. Va poi rilevata l'incoerenza di un Governo – forte con i deboli e debole con i forti - che da una parte promuove fusioni coatte e dall'altra “insabbia” richieste di fusione che provengono dal popolo pur di non schiacciare i piedi a qualche Municipio . E' il caso di sottolineare che anche se il CdS avesse deciso di dar seguito all'istanza proveniente dal Circolo delle Isole, i Municipi sarebbero sì stati scavalcati per volontà popolare sui tempi decisionali , ma sarebbero ugualmente stati coinvolti nello studio formale sull'aggregazione : difatti, volenti o nolenti, sarebbe toccato ad essi designare i loro rappresentanti nella commissione incaricata di eseguire tale studio (come era già avvenuto ad esempio per l'istanza presentata anni fa dall'Associazione Comune Nuovo, a seguito della quale venne creata una commissione di studio di cui vennero chiamati a far parte sei rappresentanti dei Comuni – anche quelli contrari al progetto o scettici – e tre rappresentanti del Comitato promotore).

Nella risoluzione 608 il Governo giustifica inoltre la sua infelice decisione con il fatto che, avviando uno studio di aggregazione limitato al Circolo delle Isole, non si voleva pregiudicare *“eventuali processi aggregativi a più ampio respiro in zona che potrebbero sorgere dalla riflessione in atto”* : cioè la Grande Locarno da Brissago a Tenero e forse anche più in là. A parte il fatto che un eventuale accordo in tempi non biblici su questo ipotetico scenario sembra purtroppo assai poco realistico per non dire utopico (come lo stesso Consigliere di Stato Pedrazzini ben dovrebbe sapere) , nulla avrebbe impedito al Governo di dar seguito senza remore e come richiesto dal popolo a uno studio di aggregazione compatibilissimo con la pianificazione cantonale come quello limitato al Circolo delle isole, e nel contempo fissare ai Municipi di tutto l'agglomerato una data entro la quale avrebbero dovuto esprimersi sull'eventuale avvio di uno

studio di aggregazione supplementare che comprendesse uno scenario più vasto. In tal modo non si sarebbe pregiudicato un eventuale scenario “ a più ampio respiro” e allo stesso tempo si sarebbe evitato di infrangere la legge, calpestare la volontà popolare e perdere tempo prezioso. Sempre durante la già citata assemblea , Pedrazzini ha pure precisato che *“una sorte diversa potrebbe essere riservata a altre raccolte di firme avviate nel frattempo nel Locarnese e che sembrano godere di importanti consensi a livello politico”*: non si può fare a meno di rilevare l’incoerenza di un Governo che, da una parte dice di no a un’istanza di aggregazione limitata ai 4 Comuni del Circolo delle isole (che pure gode di importanti consensi) con il pretesto di non voler compromettere scenari “ a più ampio respiro”, e dall’altra si dice possibilista verso un’istanza limitata a 5 Comuni sulla sponda opposta della Maggia che pure potrebbe compromettere eventuali processi aggregativi a più ampio respiro. Due pesi e due misure : oltre all’incoerenza anche una evidente disparità di trattamento!

13. Conclusioni

In conclusione il ricorso per denegata giustizia del 20 gennaio 2005 va dichiarato privo d'oggetto e il ricorso odierno accolto con conseguente annullamento della risoluzione governativa n. 608 emessa il 14 febbraio 2005 dal Consiglio di Stato. Il Gran Consiglio, quale autorità di ricorso, è abilitato a prendere misure positive (Dispositivo della decisione del Gran Consiglio del 17 dicembre 1984 in re Patriziato di Bioggio; Verbali del Gran Consiglio 1984 pag. 778). Si chiede quindi di accogliere l'istanza di aggregazione del 4 giugno 2003 e di stabilire il comprensorio di aggregazione fra i Comuni di Losone, Ascona, Ronco s/Ascona e Brissago. Per la nomina della Commissione speciale la causa va rinviata al Governo, essendo di sua competenza. Vista la conduzione della presente procedura e i vistosi ritardi accumulati appare giustificato fissare un termine di 60 giorni dalla decisione granconsigliare. Qualora il Gran Consiglio non desiderasse adottare misure positive si chiede, in via subordinata, il rinvio al Consiglio di Stato per nuova decisione.

14. Spese e ripetibili

Conformemente alla pratica dinanzi al Parlamento non si riscuotono spese né si assegnano ripetibili (consid. 8 della decisione del Gran Consiglio in re Comune di Vezia c./ Patriziato di Vezia e Consiglio di Stato; consid. 3 della decisione del 17 marzo 1999 dell'Assemblea federale, Camere Riunite, in re Theodor Dobrzanski c./ Consiglio federale, Boll. Uff. dell'Ass. Fed. 1999 N pag. 629). Nei ricorsi per violazione dei diritti politici la riscossione di spese, salvo ricorsi temerari o in mala fede, è comunque esclusa (DTF 129 I 185 consid. 9 pag. 206; 113 Ia 43 consid. 3 pag. 46). Il Consiglio di Stato non ha in nessun caso diritto a ripetibili, anche nella remota ipotesi in cui dovesse far capo a un legale (DTF 125 I 182 consid. 7 pag. 202).

Per questi motivi,

congiunte le procedure ricorsuali e dichiarato privo d'oggetto il ricorso per denegata giustizia del 20 gennaio 2005

si chiede all'Onorando Gran Consiglio di giudicare:

1. *Il ricorso è accolto e la risoluzione governativa n. 608 emessa dal Consiglio di Stato il 14 febbraio 2005 è annullata.*

2. *Di conseguenza*
 - 2.1 *l'istanza di aggregazione del 4 giugno 2003 fra i Comuni di Ascona, Brissago, Losone e Ronco s/Ascona è accolta.*
 - 2.2 *il comprensorio di aggregazione è stabilito fra i Comuni di Ascona, Brissago, Losone e Ronco s/Ascona.*
 - 2.3 *la causa è rinviata al Consiglio di Stato per la nomina della Commissione speciale entro e non oltre 60 giorni dalla decisione granconsigliare.*

Con ogni ossequio.

Luca Realini, il quale conferisce

procura ad litem a Giorgio Ghiringhelli

Giorgio Ghiringhelli

Allegati:

- risoluzione governativa n. 608/2005
- articolo dell'11.3.05 del GdP (cronaca assemblea distrettuale PPD)

per il resto si richiamano gli allegati già inoltrati al Gran Consiglio con il ricorso per denegata giustizia del 20 gennaio 2005