Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.531/2006 /viz

Sentenza dell'8 novembre 2006
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente, Aemisegger,
Nay, Aeschlimann, Reeb, Fonjallaz, Eusebio,
cancelliere Crameri.

Parti
Carlo Postizzi,
Carlo Rivolta,
ricorrenti,
patrocinati dall'avv. dott. Carlo Postizzi,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona.

Oggetto
iniziativa popolare costituzionale generica del 20 ottobre 2005 " 28 inceneritori bastano",

ricorso di diritto pubblico contro il decreto emanato il
20 giugno 2006 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Il 20 ottobre 2005 è stata depositata presso la Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino l'iniziativa popolare costituzionale generica "28 inceneritori bastano!". Pubblicata nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino n. 85 del 25 ottobre 2005 (pag. 7059 seg.), l'iniziativa ha il testo seguente:

28 inceneritori bastano!

I/Le sottoscritti/e cittadini/e, avvalendosi delle facoltà concesse dalla Costituzione cantonale e dalla Legge sull'esercizio dei diritti politici, chiedono al Gran Consiglio di voler varare nel rispetto del diritto superiore una riforma della Costituzione cantonale fondata sui seguenti principi:
a) la proibizione dell'edificazione sul territorio del Cantone di impianti per lo smaltimento dei rifiuti sino al 2016;
b) lo smaltimento dei rifiuti ticinesi durante questo periodo entro il territorio nazionale;
c) la messa a frutto di questo periodo di moratoria per una politica di riciclaggio e di prevenzione che permettano una riduzione massiccia del quantitativo di rifiuti da trasportare.
B.
L'iniziativa ha raccolto 15'294 firme valide ed è quindi riuscita, come ne è stato dato atto con la pubblicazione del risultato nel Foglio ufficiale n. 4 del 13 gennaio 2006 (pag. 152 seg.). Essa è quindi stata trasmessa al Gran Consiglio per le sue incombenze. La Commissione della legislazione, dopo averla esaminata e chiesto una perizia al prof. Etienne Grisel (pubblicata nella RtiD I-2006 pag. 371 e segg.), ha licenziato due rapporti, l'uno di maggioranza, del 24 maggio 2006, volto a far dichiarare irricevibile il punto a) dell'iniziativa, l'altro di minoranza, del 7 giugno successivo, tendente a farla dichiarare ricevibile nella sua totalità. In precedenza,

l'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR) aveva chiesto di propria iniziativa un parere sulla costituzionalità e legalità dell'iniziativa popolare in questione al prof. Marco Borghi.
C.
Con decisione del 20 giugno 2006, pubblicata nel Foglio ufficiale n. 51 del 27 giugno 2006 (pag. 4353), il Gran Consiglio, aderendo al rapporto di maggioranza e alle conclusioni della perizia Grisel, ha dichiarato l'iniziativa irricevibile relativamente al punto a), ritenuto lesivo del principio dell'unità della forma e del diritto federale, demandandola alla Commissione designata per l'elaborazione dei rimanenti punti b) e c).
D.
Avverso questa decisione, il 25 agosto 2006, Carlo Rivolta, proponente dell'iniziativa, e Carlo Postizzi presentano un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarla relativamente al punto a) dell'iniziativa. In sostanza, i ricorrenti, adducendo il carattere univoco dell'iniziativa, sostengono che la menzionata perizia partirebbe da una premessa sbagliata, avendo ritenuto in maniera arbitraria che in Svizzera gli impianti di termodistruzione sono insufficienti, mentre, al loro dire, vi sarebbe attualmente una sovraccapacità di smaltimento di rifiuti urbani di alcune centinaia di migliaia di tonnellate, tale da poter eliminare i rifiuti ticinesi presumibilmente per i prossimi dieci anni.
Non sono state chieste osservazioni.
E.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 132 I 140 consid. 1.1).
1.2
I ricorrenti hanno presentato un ricorso di diritto pubblico. È manifesto che nella fattispecie si tratta di un ricorso per violazione del diritto di voto dei cittadini, il quale è garantito dall'art. 85 lett. a OG, norma richiamata dai ricorrenti e che considera pure il diritto d'iniziativa. Ogni cittadino ha infatti il diritto di esigere che un'iniziativa sia sottoposta al voto popolare, in condizioni conformi alla Costituzione e alla legge, quand'essa soddisfi le esigenze previste (DTF 128 I 190 consid. 1.1, 117 Ia 66 consid. 1d/cc). La legittimazione dei ricorrenti, cittadini attivi nel Cantone Ticino, è pacifica anche se dalla decisione impugnata non subiscono alcun pregiudizio personale (DTF 131 I 291 consid. 1.1, 128 I 190 consid. 1.1, 121 I 357 consid. 2a). Il diritto ticinese non istituisce vie di ricorso contro una decisione come quella qui impugnata. Il corso delle istanze cantonali è pertanto stato esaurito (art. 86 OG) e il ricorso, tenuto conto della sospensione dei termini per le ferie giudiziarie (art. 34 cpv. 1 lett. b OG), è tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG).
1.3 Secondo la costante giurisprudenza, anche il ricorso fondato sulla violazione dei diritti politici soggiace alle stesse esigenze procedurali applicabili agli altri ricorsi di diritto pubblico. Il Tribunale federale è vincolato dai motivi invocati dai ricorrenti, che devono indicare i diritti costituzionali o i principi giuridici che sarebbero stati violati e precisare in che consiste la loro violazione. Il Tribunale federale non deve ricercare d'ufficio motivi non invocati o non sufficientemente sostanziati nel ricorso (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 130 I 26 consid. 2.1, 290 consid. 4.8, 129 I 185 consid. 1.6, 121 I 357 consid. 1d).
1.4 Nel campo d'applicazione dell'art. 85 lett. a OG il Tribunale federale esamina con piena cognizione non solo le norme del diritto federale e della Costituzione cantonale, ma anche quelle del diritto cantonale di rango inferiore in quanto determinino il contenuto del diritto di voto o di iniziativa, oppure vi siano strettamente connesse. Vengono esaminate unicamente sotto il profilo dell'arbitrio le altre norme del diritto cantonale e le questioni di fatto (DTF 129 I 185 consid. 2, 128 I 34 consid. 1g). In caso di interpretazione manifestamente dubbia, il Tribunale federale si attiene al parere espresso dall'istanza cantonale superiore (DTF 121 I 357 consid. 3, 115 Ia 148 consid. 2 e rinvii).
2.
2.1 Secondo l'art. 85 Cost./TI, la revisione parziale della Costituzione può essere chiesta da almeno diecimila cittadini aventi diritto di voto: deve limitarsi a un campo normativo unitario, ma può comprendere più disposizioni (cpv. 2 e 3). 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 del risultato della domanda (art. 86 Cost./TI; v. l'analogo tenore

dell'art. 130 della legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998, LEDP). Il Tribunale federale ha già avuto occasione di rilevare che il diritto ticinese non prescrive invece, espressamente e in termini chiari, che un'iniziativa ritenuta irricevibile debba essere sottratta al voto popolare. Nella prassi tuttavia il Gran Consiglio, anche quando il menzionato esame della ricevibilità non era previsto dalla normativa cantonale, non esitava a dichiarare improponibili, rifiutando di sottoporle al popolo, le iniziative contrarie in particolare al diritto superiore (sentenza 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 3.2, apparsa nella RtiD I-2004 n. 48). Che il Parlamento cantonale, dandosene i presupposti, potesse formalmente dichiarare parzialmente irricevibile l'iniziativa, non viene peraltro contestato dai ricorrenti, che tuttavia negano l'esistenza di motivi per invalidare il punto a) dell'iniziativa.
2.2 Il Gran Consiglio ha dichiarato l'iniziativa irricevibile relativamente al punto a), aderendo al rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione, che costituisce, in sostanza, la vera e propria motivazione della decisione impugnata (cfr. Marco Borghi/ Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 all'art. 79 e n. 3 all'art. 80) e che si fonda in pratica, richiamandola e senza esprimersi oltre in maniera dettagliata sull'iniziativa, sulla perizia del prof. Grisel. La citata Commissione non ha ritenuto opportuno esprimersi sul parere giuridico del prof. Borghi, chiesto dall'ACR, perché spetta al Parlamento e non a questo Ente esprimersi sulla ricevibilità delle iniziative.
2.3 La revisione parziale della Costituzione attraverso un'iniziativa popolare può essere chiesta in forma elaborata o generica (art. 87 cpv. 1 Cost./TI). Nel primo caso, la domanda viene sottoposta al voto popolare; il Gran Consiglio può sottoporre contemporaneamente un controprogetto sulla stessa materia (cpv. 2). Nel secondo caso, il Gran Consiglio è tenuto a elaborare, nel senso della domanda, il progetto da sottoporre al voto popolare; esso può sottoporre un controprogetto sulla stessa materia (cpv. 3; v. per questa procedura gli art. 88 Cost./TI e 131 LEDP, per i termini delle votazioni v. gli art. 89/90 Cost./TI). L'iniziativa può essere ritirata (art. 87 cpv. 4 Cost./TI).
3.
3.1 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 iniziativisti; 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 (DTF 128 I 190 consid. 4, 125 I 227 consid. 4a, 121 I 334 consid. 4; sentenza 1p.150/2003, citata, consid. 7.1 e 7.6; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3a ed., Berna 2004, n. 697 segg.; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2000, n. 2117 e segg. pag. 838 seg.).
3.2 Il rapporto di maggioranza, fatto proprio dal Parlamento, si fonda come già rilevato, sulla perizia del prof. Grisel. Nella stessa si ricorda che il 7 luglio 2005 il Comune di Giubiasco ha rilasciato all'ACR la licenza edilizia per costruire un impianto cantonale di termovalorizzazione dei rifiuti solidi urbani e assimilabili. Contro il permesso di costruzione alcuni cittadini e associazioni hanno adito il Consiglio di Stato, che ha respinto i ricorsi: le cause sono quindi state sottoposte al giudizio del Tribunale cantonale amministrativo (nel frattempo la sentenza emanata il 30 giugno 2006 dalla Corte cantonale è stata impugnata dinanzi al Tribunale federale: cause 1A.198/2006, 1P.602/2006 e 1A.200/2006).

Nella perizia si rileva poi che, in applicazione dell'art. 31 LPAmb, il 1°luglio 1998 è stato adottato il Piano di gestione dei rifiuti del Cantone Ticino (RL 9.2.1.2.3), mentre il 22 giugno 2004 il Gran Consiglio ha adottato il piano cantonale di utilizzazione per l'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti di Giubiasco. L'iniziativa è stata depositata quando la progettazione dell'impianto era già in una fase avanzata, aveva comportato importanti spese e i sussidi federali accordati erano stati subordinati alla condizione che la costruzione iniziasse prima del 1°novembre 2006 (v. l'art. 62 cpv. 2bis lett. d LPAc).
3.3 Dopo aver illustrato le particolarità della legislazione federale in materia di smaltimento dei rifiuti, la perizia esamina i problemi posti dall'iniziativa, segnatamente riguardo al suo oggetto, all'eventuale esistenza di un abuso di diritto da parte dei suoi autori, all'attuabilità della domanda e al rispetto del principio dell'unità della forma e del diritto superiore.
3.3.1 L'oggetto dell'iniziativa, impedendo la costruzione di nuovi impianti per lo smaltimento dei rifiuti, contravviene, a dire del perito, non soltanto al progetto concreto di costruzione di un siffatto impianto a Giubiasco,

ma pure alla pianificazione messa in atto dalle autorità ticinesi con il piano adottato il 1°luglio 1998 e quello del 22 giugno 2004. Egli ha quindi ritenuto che l'iniziativa, tendente a una modifica parziale della Costituzione, comporta una lesione, implicita ma diretta, delle decisioni adottate al livello inferiore: precisa nondimeno che questa circostanza non ne implica la nullità.
3.3.2 Riguardo all'abuso di diritto e al rispetto del principio della buona fede, la perizia rileva che l'iniziativa tende a rendere inoperante il piano di gestione dei rifiuti del Cantone Ticino introducendo una specie di effetto retroattivo e sostituendosi in qualche modo sia al referendum che avrebbe potuto essere lanciato contro il decreto del Gran Consiglio sia al ricorso che avrebbe potuto essere proposto contro i piani. Sottolinea che la tempistica con cui è stata proposta l'iniziativa può apparire scioccante, poiché intende impedire la realizzazione di un progetto pianificato da lungo tempo e che è all'inizio della sua attuazione, ciò a maggior ragione ritenuto che non sono state utilizzate le possibilità del referendum e del ricorso. Il perito, rilevato che la giurisprudenza del Tribunale federale non fornisce alcun esempio di annullamento di una siffatta domanda popolare e che occorrerebbe pertanto essere in presenza di circostanze estreme, non realizzate in concreto, ha concluso che sarebbe azzardato invalidare la domanda popolare soltanto per questi motivi.
Esprimendosi sull'attuabilità dell'iniziativa litigiosa nella misura in cui rimette in causa l'esecuzione di lavori pubblici, egli ha poi rilevato che in tale ambito non è sufficiente che i lavori di costruzione siano già iniziati, essendo necessario che l'attuabilità stessa sia materialmente impossibile, come quando l'opera, al momento in cui l'iniziativa sarà verosimilmente sottoposta al voto popolare, è in via di ultimazione, com'era il caso per la causa concernente l'iniziativa popolare ginevrina "per un progetto di stadio ragionevole" (DTF 128 I 190 consid. 5, dove il quesito dell'abuso di diritto non era stato esaminato oltre a causa dell'annullamento totale dell'iniziativa per altri motivi, consid. 7.2). La situazione dell'impianto di Giubiasco, sempre secondo la perizia, è tuttavia differente: sebbene la fase pianificatoria sia conclusa e siano stati accordati crediti relativamente importanti, il permesso di costruzione non è ancora cresciuto in giudicato. Il voto popolare, che dovrebbe aver luogo al più tardi nel mese di marzo 2008, coinciderebbe quindi non con la fine, ma con l'inizio dei lavori di costruzione. Ora, conclude la perizia, fin quando è concepibile un'interruzione dei lavori, la domanda di iniziativa è
ammissibile, spettando agli elettori decidere se ciò sia opportuno, ragione per cui l'iniziativa in discussione non è inattuabile in maniera assoluta. Certo, le conseguenze economiche e finanziarie nel caso di accoglimento, viste le spese già effettuate, sarebbero senz'altro importanti, ma ciò rappresenta un motivo d'ordine politico e non d'invalidità dell'iniziativa.
3.3.3 Il perito ha ritenuto per contro che l'iniziativa viola, in maniera flagrante, il principio dell'unità della forma, espressamente previsto dall'art. 86 Cost./TI. Egli, richiamando la dottrina (Etienne Grisel, La forme des initiatives populaires - Le principe de l'unité de rang et de forme, in: De la Constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Basilea, 1996, pag. 213 e segg., 219 seg.), ha ritenuto che in effetti l'alternativa offerta dall'art. 87 Cost./TI è assoluta. Gli autori dell'iniziativa possono scegliere tra la sua presentazione in forma elaborata o generica: essi non possono per contro mischiare le due forme. Rileva che nella giurisprudenza pubblicata del Tribunale federale vi sono pochi casi di applicazione di questo principio e che del resto, viste le particolarità del diritto ticinese, detta prassi non può essere ripresa tale e quale, poiché nel caso di un'iniziativa presentata in forma generica il Gran Consiglio è tenuto in ogni caso a elaborare, nel senso della domanda, il progetto da sottoporre al voto popolare.
Nella perizia si ricorda che nel caso di un'iniziativa presentata in forma generica, il principio in discussione può essere leso, tra l'altro, quando essa abbia un contenuto troppo preciso, concreto e dettagliato, di modo ch'essa non lasci al Parlamento un sufficiente margine di manovra per elaborare la richiesta norma costituzionale. Il perito ha ritenuto che la lettera a) dell'iniziativa esige la proibizione dell'edificazione sul territorio del Cantone di impianti per lo smaltimento dei rifiuti sino al 2016. Sebbene presentata come un "principio", essa implica in realtà una regola direttamente applicabile, che invero non lascia alcun margine di manovra al Parlamento. Essa non indica soltanto l'obiettivo da realizzare, ma pure il mezzo preciso, concreto e vincolante per raggiungerlo, senza lasciare quindi alcun spazio di manovra al Gran Consiglio per attuare il divieto di costruzione fino al 2016. Il perito ha quindi ritenuto che si è in presenza di un caso scolastico, nel quale il principio dell'unità della forma, garantito dall'art. 86 Cost./TI, è violato in maniera flagrante. Richiamato il principio della proporzionalità, egli ha nondimeno considerato che soltanto la lettera a) dell'iniziativa è inconciliabile con il diritto
superiore.
3.3.4 Il perito si è poi espresso sul rispetto del diritto superiore e sulla possibilità di elaborazione dell'iniziativa

conformemente alla legislazione federale. Ha ricordato che detta normativa non impone soltanto che i rifiuti siano eliminati nel Cantone che li produce, ma che questa operazione sia pianificata a lungo termine. Sotto questo profilo l'iniziativa solleva quindi due obiezioni: blocca detta pianificazione nel Cantone e impedisce nel contempo per dieci anni di aumentare le possibilità di eliminare i rifiuti. Egli ne ha concluso che un divieto totale di costruire siffatti impianti contrasta pertanto con la collaborazione intercantonale e contravviene al diritto federale: anche questo motivo comporta la nullità parziale dell'iniziativa.
4.
4.1 I ricorrenti si limitano ad addurre in maniera generica che, sezionando in due l'iniziativa nell'ottica dell'esame del principio dell'unità della forma, il Gran Consiglio sarebbe incorso nell'arbitrio e che tale modo di procedere sarebbe costitutivo di un formalismo eccessivo. Certo, bisogna dare atto ai ricorrenti che la motivazione del Gran Consiglio, che rinvia al rapporto di maggioranza, che a sua volta rinvia semplicemente alla citata perizia, è poco esaustiva: la facoltà di rinviare, per la motivazione, ad altri atti, non lede tuttavia il diritto di essere sentito (DTF 123 I 31 consid. 2c e d).
I ricorrenti sostengono che sia la moratoria fino al 2016 sia l'adozione o perlomeno la ricerca di una politica di smaltimento alternativa dei rifiuti sarebbero principi-obiettivi tra loro connessi, univoci e coerenti: la moratoria fino al 2016 è un obiettivo preciso e netto e tocca al Gran Consiglio elaborare le soluzioni e i mezzi idonei a realizzarlo. Essi non dimostrano tuttavia che, contrariamente all'assunto del perito, in tale ambito il Parlamento disporrebbe di un determinato margine di manovra: essi si limitano infatti a rilevare che il Gran Consiglio potrebbe attuare il punto a) condizionandone la durata al grado dell'asserita sovraccapacità di smaltimento dei rifiuti. Come si vedrà, questa tesi non può essere seguita. Del resto, anche nel rapporto di minoranza, nemmeno richiamato dai ricorrenti, ci si limita ad addurre genericamente che, contrariamente a quanto ritenuto nella perizia, il termine non sarebbe perentorio, lasciando ampio spazio di manovra al Parlamento per proporre un testo conforme alla volontà degli iniziativisti: quali esempi vengono tuttavia indicate soltanto le formulazioni seguenti: "al massimo fino al 2016, almeno fino al 2016, fintanto che nel resto della Svizzera ci sia un sovradimensionamento
sufficiente a smaltire i rifiuti ticinesi, ecc.". Questi infruttuosi tentativi dimostrano chiaramente la fondatezza della decisione impugnata e la circostanza che il Parlamento, interpretando in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato, il testo della lettera a) dell'iniziativa, non dispone di alcun margine di manovra per concretarlo.
4.1.1 Per i promotori di un'iniziativa dovrebbe infatti essere notorio che la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a voler proporre soluzioni concrete atte a realizzarla, come quella contenuta nel punto a) dell'iniziativa litigiosa. Paragonabile a quello dell'organo statale al quale è stato delegato il potere di legiferare, il margine è maggiore se gli obiettivi dell'iniziativa sono formulati in modo generale oppure complessi e parzialmente contraddittori. Come il Tribunale federale ha già avuto occasione di precisare nell'ambito di una causa ticinese, nel contesto di un'iniziativa generica i promotori si rimettono infatti alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra dev'essere rispettato (DTF 121 I 357 consid. 4b, 115 Ia 148 consid. 4a e b; sull'unità di forma in generale e in particolare sul divieto di mischiare la domanda, come avvenuto nella fattispecie, in forma elaborata con quella generica, DTF 130 I 185 consid. 2.1 e 2.2 con rinvii alla dottrina, 114 Ia 413 consid. 3; sentenze 1P.593/1990 del 14 dicembre 1990, consid. 3b e 1P.260/1989 del 12 dicembre 1989 consid. 5b, apparsa in ZBl 92/1991 164: su questo tema e sul rispetto del principio dell'unità della materia di
un'iniziativa costituzionale che implica, in caso di accoglimento, la revisione di atti di rango inferiore, segnatamente l'autorizzazione di costruire uno stadio, v. DTF 130 I 185 consid. 2.3 pag. 193, 128 I 190 consid. 3.1 e 3.2).
4.1.2 Ora, come rettamente ritenuto nella perizia, la lettera a) dell'iniziativa costituisce in sostanza una domanda in forma elaborata esigendo e imponendo in maniera univoca, indubbia e ineludibile la proibizione dell'edificazione in Ticino di impianti per lo smaltimento dei rifiuti fino al 2016. Questa richiesta chiaramente non lascia, senza snaturare l'iniziativa e rispettandone l'oggetto, alcun margine di manovra al Parlamento: il punto litigioso dell'iniziativa fissa infatti un obiettivo chiaro e univoco, dal quale il Parlamento non può scostarsi senza modificare il senso della proposta o disattendere il mandato assegnatogli dagli elettori firmatari dell'iniziativa. Secondo la giurisprudenza, il testo di un'iniziativa dev'essere infatti interpretato in modo oggettivo, ossia come potevano comprenderlo i cittadini ai quali era destinato. Per contro, l'interpretazione personale dei promotori e redattori dell'iniziativa non è determinante, soprattutto se essa è data a posteriori (DTF 121 I

357 consid. 4b pag. 362). In concreto il punto a) dell'iniziativa può, oggettivamente, essere inteso nel senso ritenuto dal perito.

La dichiarazione di irricevibilità parziale dell'iniziativa litigiosa non viola quindi, anche per i motivi che verranno ancora esposti, il diritto federale (vedi in generale sulla non conformità al diritto federale di una norma prevista in un'iniziativa popolare che ordina alle autorità cantonali di impedire, con tutti i mezzi legali, la realizzazione sul suo territorio di impianti per il trattamento dei rifiuti pericolosi DTF 117 Ia 147 e di un'iniziativa popolare tendente alla promulgazione di una legge contro gli impianti nucleari e contro il deposito di scorie radioattive DTF 111 Ia 303).
4.2 Decisiva è inoltre la circostanza che l'assunto ricorsuale relativa alla sovraccapacità degli impianti di smaltimento di rifiuti in Svizzera, sul quale è incentrato il ricorso, non è per nulla reso verosimile. I ricorrenti precisano in effetti che l'iniziativa litigiosa parte dal presupposto dell'attuale e futura, per almeno dieci anni, sovraccapacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti in Svizzera. Essi non dimostrano tuttavia affatto la correttezza di questa affermazione e non dimostrano del tutto che i fatti posti a fondamento della criticata decisione sarebbero stati accertati in maniera arbitraria, segnatamente riguardo all'accertata insufficienza delle capacità di smaltimento dei rifiuti in Svizzera riconosciuta nel rapporto dei parlamentari federali, richiamato nella perizia del prof. Grisel (n. 47; FF 2003 vol VII 7327 nella versione francese).
4.2.1 Si tratta del rapporto del 4 settembre 2003 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati sull'iniziativa parlamentare "Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani del Cantone Ticino", volta a modificare l'art. 62 cpv. 2 LPac allo scopo di prorogare il termine per la concessione dei contributi federali a favore di impianti di eliminazione dei rifiuti, affinché, dopo il noto abbandono del sistema di smaltimento dei rifiuti "Thermoselect", potesse beneficiarne anche il nuovo impianto previsto nel Cantone Ticino (FF 2003 VII 6957). In questo rapporto si rileva che il Cantone Ticino, all'epoca, faceva trasportare gran parte dei rifiuti urbani nei Cantoni Zurigo e Turgovia dove venivano bruciati. Siccome la capacità eccedente di questi Cantoni si riduce rapidamente e la Confederazione ha rilevato il bisogno di nuovi impianti, dopo la rescissione del contratto con il consorzio Thermoselect, il Cantone Ticino aveva riaperto il dossier nella prospettiva della costruzione di un nuovo impianto. Si ricorda poi, richiamata la politica della Confederazione in materia di gestione dei rifiuti, che devono essere evitate le sovraccapacità: si sottolinea nondimeno che già dalla
fine degli anni ottanta la Confederazione aveva riconosciuto la necessità di un impianto di incenerimento per il Cantone Ticino, confermando più volte questo parere, allo scopo di concretare l'obiettivo dell'autonomia regionale in materia di eliminazione dei rifiuti. L'obiettivo della Confederazione, si legge sempre nel rapporto, è di mettere a disposizione capacità sufficienti, senza creare sovraccapacità, raggiungendo una ripartizione regionale equilibrata degli impianti, per evitare trasporti inutili. È stata poi illustrata la situazione generale in Svizzera e in particolare nelle diverse regioni, rilevando che a causa delle insufficienti capacità di smaltimento si è dovuto continuare a depositare nelle discariche rifiuti combustibili.
Fondandosi anche sulle stime contenute nel rapporto dell'UFAFP del 3 marzo 2003 intitolato "Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (IIRU) del Cantone Ticino: sovvenzionamento da parte della Confederazione", è stato ritenuto che la quantità di rifiuti combustibili dovrebbe mantenersi stabile nel corso dei prossimi anni. È stato accertato che alla Svizzera mancano circa 100'000 tonnellate di capacità annua di incenerimento: i nuovi impianti, la cui realizzazione è prevista per il 2006, avrebbero permesso di bruciare nei prossimi anni tutti i rifiuti combustibili prodotti nel nostro Paese. Riguardo all'obiettivo di evitare sovraccapacità, sul quale insistono i ricorrenti, nel rapporto si precisa che a seconda dell'evoluzione delle quantità di rifiuti e del momento in cui il progettato impianto ticinese sarà messo in servizio, sarà possibile, grazie alla collaborazione intercantonale, adattare la capacità di incenerimento ai bisogni reali mediante sostituzione o chiusura di vecchie linee di forni. Nel rapporto si sottolinea poi che già tra il 1992 e il 1994 è stato accertato che in Ticino era necessario un impianto di incenerimento per raggiungere l'obiettivo dell'autonomia regionale in materia di eliminazione dei rifiuti,
necessità in seguito più volte confermata dall'UFAFP. Ne è stato concluso che, considerate le dimensioni e la posizione geografica del Cantone e dei costi di trasporto, è sensato che il Ticino disponga di un impianto proprio, il trasporto di tutti i rifiuti negli impianti della Svizzera orientale essendo giustificabile soltanto per un periodo transitorio. Si era rilevato infine che nel 1999 il Consiglio federale ha riconosciuto che il Ticino non disponeva delle capacità necessarie per bruciare i suoi rifiuti e che la costruzione di un impianto corrispondeva

quindi alla strategia perseguita da lungo tempo dalla Confederazione e dai Cantoni, visto che a lungo termine non è sensato trasportare rifiuti sulle lunghe distanze (pag. 6959-6967).
4.2.2 Ora, i ricorrenti, che nemmeno tentano di confutare detti accertamenti, si limitano a sostenere in maniera del tutto generica e appellatoria che la perizia del prof. Grisel avrebbe ritenuto in modo arbitrario che in Svizzera gli impianti di termodistruzione sono insufficienti, mentre, al loro dire, attualmente vi sarebbe una sovraccapacità di alcune centinaia di migliaia di tonnellate, tale da poter smaltire i rifiuti ticinesi presumibilmente fino al 2016. Essi non forniscono tuttavia il minimo dato concreto a sostegno del loro assunto, accennando semplicemente al fatto che sarebbe pensabile che la perizia "abbia dato per buona la sua fonte d'informazione risalente al 2003 senza attualizzarla". Ne deducono, a torto come si è visto, che, partendo da questa asserita premessa sbagliata, la deduzione di irricevibilità dell'iniziativa cadrebbe insieme a detta premessa.
Essi insistono sul fatto che l'iniziativa litigiosa muove dal presupposto "della attuale e almeno per i prossimi 10 anni futura sovraccapacità in impianti per i rifiuti in Svizzera". Essi non tentano neppure di rendere verosimile la fondatezza di questa asserzione e l'arbitrarietà degli accertamenti di fatto sui quali è fondata la criticata decisione e nemmeno cercano di dimostrare perché sia il menzionato rapporto federale sia il piano ticinese di gestione dei rifiuti, che sulla base dell'art. 31 LPAmb determina, evitando le sovraccapacità, il fabbisogno di impianti per i rifiuti, sia la decisione, indicata nel rapporto di maggioranza approvando il messaggio del Consiglio di Stato di stanziare il sussidio di 40 milioni per la costruzione dell'impianto a Giubiasco, si fonderebbero su dati superati (sui calcoli relativi alla necessità di nuovi impianti di incenerimento vedi DTF 127 II 238 consid. 6, in particolare consid. 6c/bb pag. 253, dove si constatava che dalle statistiche del 1998 risultava la necessità di realizzare un impianto anche nel Cantone Ticino; sentenza 1A.17/2000 del 17 agosto 2000 relativa all'accertamento non inesatto o incompleto dei fatti riguardo alla necessità dell'impianto di incenerimento dei rifiuti Tridel
di Losanna, consid. 6b/bb).

L'atto di ricorso disattende le esigenze di motivazione dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG. I ricorrenti non si confrontano in effetti del tutto con detti accertamenti e con le previsioni appena citate. Richiamando semplicemente l'art. 31a LPAmb, concernente la collaborazione intercantonale in materia di pianificazione della gestione dei rifiuti, i ricorrenti non rendono neppure verosimile l'asserita mancata necessità di un impianto di smaltimento dei rifiuti in Ticino. Nella misura in cui è ammissibile, il gravame dev'essere pertanto respinto.
5.
Conformemente alla giurisprudenza in materia di ricorsi fondati sull'art. 85 lett. a OG non si riscuotono tasse di giustizia.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
Non si riscuote tassa di giustizia.
3.
Comunicazione ai ricorrenti, al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 8 novembre 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: