Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.771/2006 /biz

Sentenza del 29 gennaio 2007
I Corte di diritto pubblico

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

Parti
Manuele Bertoli,
Ilario Lodi,
ricorrenti,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona.

Oggetto
art. 85 lett. a OG, diritto di voto (clausola referendaria),

ricorso di diritto pubblico contro il decreto legislativo emanato il 18 ottobre 2006 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Con messaggio del 17 maggio 2005 (n. 5652), il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha sottoposto al Gran Consiglio il progetto di decreto legislativo concernente l'autorizzazione all'Azienda elettrica ticinese (AET) a garantire un impegno finanziario fino a concorrenza di 35 milioni di franchi per l'acquisto di un terzo della quota azionaria della Metanord SA per la realizzazione di un metanodotto nel Sopraceneri, affinché potesse approvarlo conformemente a quanto previsto dall'art. 5 cpv. 4 della legge istituente l'AET, del 25 giugno 1958 (LAET). La proposta è stata accolta dal Parlamento cantonale, che ha aderito al rapporto di maggioranza 7 febbraio 2006 della Commissione speciale energia. Il relativo decreto legislativo, adottato il 21 febbraio 2006, è stato pubblicato nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino n. 17/2006 del 28 febbraio 2006 (pag. 1332 seg.). Il decreto, munito della clausola referendaria (art. 3), è stato oggetto di una domanda di referendum che, nel termine di scadenza di 45 giorni, ha ottenuto l'adesione di 7'684 firme valide.
B.
Durante il periodo di raccolta delle firme è emerso un problema giuridico e istituzionale, rilevato che il citato decreto non avrebbe dovuto essere munito della clausola referendaria. Nel messaggio del 3 maggio 2006 (n. 5781) il Consiglio di Stato ha espressamente ammesso l'errore: sebbene lo sbaglio sia stato accertato allorquando la raccolta delle firme era praticamente ultimata, il Governo ha ritenuto che il principio della buona fede non poteva prevalere sulla normativa applicabile che, in presenza di un atto non referendabile, non riconosce al popolo un diritto di referendum. Il 18 ottobre 2006 il Gran Consiglio ha quindi adottato un nuovo decreto legislativo, pubblicato nel Bollettino ufficiale n. 48/2006 del 24 ottobre 2006 (pag. 453 seg.): ribadito l'acquisto da parte dell'AET di 1/3 della quota azionaria della Metanord SA e autorizzato il relativo impegno finanziario, il nuovo art. 3, per sanare l'errore, abroga il decreto legislativo del 21 febbraio 2006 e comporta pertanto lo stralcio della menzionata clausola referendaria.

C.
Avverso il decreto legislativo del 18 ottobre 2006 Emanuele Bertoli e Ilario Lodi presentano un ricorso di diritto pubblico ai sensi dell'art. 85 lett. a OG al Tribunale federale, chiedendo di annullarlo.

Non sono state chieste osservazioni al gravame. Il Tribunale federale ha invitato il Gran Consiglio a produrre l'incarto cantonale.

Diritto:
1.
1.1 Il 1°gennaio 2007 è entrata in vigore la legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS 173.110), che abroga la legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG). Nelle disposizioni transitorie, l'art. 132 cpv. 1 LTF prevede che la novella legislativa si applica ai procedimenti promossi dinanzi a questo Tribunale dopo la sua entrata in vigore e, con particolare riferimento ai procedimenti su ricorso, soltanto se la decisione impugnata è stata pronunciata dopo questa data: alla fattispecie rimane pertanto applicabile l'OG.
1.2 Il Tribunale federale esamina d'ufficio 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).
1.3 I ricorrenti hanno presentato un ricorso per violazione del diritto di voto dei cittadini, il quale è garantito dall'art. 85 lett. a OG. La questione della sussistenza o no del referendum facoltativo può essere oggetto di un siffatto gravame (DTF 121 I 291 consid. 1a, 118 Ia 184 consid. 1a): il quesito di sapere se l'approvazione parlamentare circa il citato impegno finanziario dell'AET debba o meno soggiacere al referendum facoltativo è questione di merito e non di ammissibilità (DTF 113 Ia 388 consid. 1b). Nel caso di unanimità, le decisioni concernenti ricorsi di diritto pubblico diretti contro decreti cantonali sottoposti a referendum possono essere prese per circolazione, nella composizione di sette giudici (DTF 118 Ia 124 consid. 1).
1.4 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). 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 è tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG).
1.5 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 131 I 386 consid. 3.2, 129 I 185 consid. 2). In caso di interpretazione manifestamente dubbia o di fronte a due interpretazioni ugualmente sostenibili, il Tribunale federale si attiene al parere espresso dall'istanza cantonale superiore (DTF 131 I 386 consid. 3.2, 126 consid. 4, 121 I 357 consid. 3, 115 Ia 148 consid. 2 e rinvii).
2.
2.1 I ricorrenti rilevano che il decreto legislativo del 21 febbraio 2006, contenente al suo art. 3 la clausola referendaria, è stato oggetto di una domanda di referendum che ha ottenuto l'adesione di 7'684 firme valide e che ha quindi superato, nel termine previsto allo scopo, le settemila firme necessarie. Essi fanno valere che l'abrogazione del citato decreto, e quindi lo stralcio della menzionata clausola mediante il decreto impugnato, avrebbe per obiettivo di sottrarre al voto popolare la contestata partecipazione azionaria e il relativo impegno finanziario. Essi riconoscono, a ragione, che l'impugnato decreto legislativo non è un atto normativo di carattere obbligatorio generale ai sensi dell'art. 42 lett. a Cost./TI né un atto di adesione a una convenzione di diritto pubblico di carattere legislativo secondo la lett. c della citata norma costituzionale. Contestano nondimeno che non si sarebbe in presenza di un atto previsto dalla lett. b di detta disposizione.
2.1.1 I ricorrenti adducono, in maniera chiara e concisa, che con l'adozione della LAET il Cantone ha creato un ente di diritto pubblico con un proprio patrimonio, i cui impegni sono garantiti dallo Stato (art. 1). Espongono che detta legge prevedeva originariamente una riserva a favore del Gran Consiglio sulle decisioni inerenti i prestiti stipulati dall'AET per un importo eccedente un milione di franchi e sostengono che con la modifica dell'8 febbraio 1994, intervenuta contemporaneamente all'adozione della legge cantonale sull'energia, è stato rivisto l'art. 5, il cui nuovo capoverso 4 ha abbassato il limite di competenza riservato al Parlamento. A loro giudizio, questa scelta, che sottrarrebbe alla libera amministrazione da parte degli organi dell'AET le decisioni

sugli impegni che per loro natura potrebbero comportare un'influenza sulle finanze del Cantone, sarebbe molto significativa. Al loro dire, il Gran Consiglio, con l'adozione della LAET, non avrebbe delegato agli organi del nuovo ente pubblico un diritto illimitato di adempiere ai compiti dell'azienda impegnando il patrimonio ad essa attribuito, ma si sarebbe riservato l'ultima parola riguardo agli impegni aziendali straordinari per la loro portata finanziaria. Secondo
la tesi ricorsuale, se prima dell'adozione della LAET gli impegni assunti dal Cantone nel settore oggi delegato all'azienda erano finanziati dalle casse cantonali e potevano pertanto essere oggetto di referendum, non vi sarebbe ragione di credere che, dopo l'adozione della citata legge e della riserva di cui al suo art. 5 cpv. 4, il diritto di sottoporre questi specifici oggetti a referendum sarebbe semplicemente scomparso.
2.1.2 A sostegno della loro tesi i ricorrenti accennano alla dottrina, adducendo che, vista la citata riserva di cui all'art. 5 cpv. 4 LAET, per ragioni di prudenza finanziaria la competenza decisionale sull'impegno aziendale in discussione spetterebbe al Gran Consiglio. Essi ne deducono semplicemente che, in siffatte condizioni, sarebbe difficile sostenere che la decisione del Gran Consiglio, presa in applicazione di questa riserva, non costituirebbe un atto referendabile ai sensi dell'art. 42 lett. b Cost./TI. Concludono che, per dette ragioni, la criticata interpretazione governativa e parlamentare sarebbe priva di base legale sufficiente, non scevra da formalismo eccessivo ed errata.
2.2 Secondo l'art. 34 cpv. 1 Cost. i diritti politici sono garantiti. Questa garanzia generale e astratta non definisce essa medesima il contenuto e la portata dei diritti politici, ma rinvia alle regolamentazioni federali e cantonali. Spetta quindi ai Cantoni definire i titolari, la portata e le modalità dell'esercizio dei diritti politici, sotto riserva delle esigenze democratiche poste dall'art. 51 cpv. 1 Cost. Per il resto, i Cantoni determinano in proprio le competenze del loro corpo elettorale e a tale scopo dispongono di un'autonomia pressoché completa: essi possono quindi decidere quali atti saranno o no soggetti al referendum, facoltativo o obbligatorio (sul referendum, che si analizza in primo luogo come un diritto di veto, cfr. in generale DTF 131 I 126 consid. 6).
2.3 Il referendum finanziario è un istituto del diritto costituzionale cantonale. La sua portata e la sua elaborazione sono quindi determinate, in primo luogo, dalla Costituzione cantonale: qualora essa non contenga alcuna regolamentazione vi può provvedere il legislatore cantonale. La legislazione e la prassi devono però attuare tale diritto, garantito a livello costituzionale, in maniera ragionevole, ossia rispettandone i principi essenziali, tenendo in considerazione la sua funzione politica e non svuotandolo della sua essenza (DTF 121 I 291 consid. 2c, 112 Ia 50 consid. 4b).
Il Cantone Ticino prevede il referendum finanziario all'art. 42 Cost./TI. Sottostanno al referendum facoltativo, e quindi al voto popolare se richiesto nei quarantacinque giorni dalla pubblicazione nel Foglio ufficiale da almeno settemila cittadini, le leggi e i decreti legislativi di carattere obbligatorio generale (lett. a), gli atti che comportano una spesa unica superiore a fr. 1'000'000.– o una spesa annua superiore a fr. 250'000.– per almeno quattro anni (lett. b) e, infine, gli atti di adesione a una convenzione di diritto pubblico di carattere legislativo (lett. c). Questa disciplina è ripresa nella legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP; art. 141 e segg., in particolare art. 142).
2.4 Il Consiglio di Stato, nel messaggio del 3 maggio 2006, ha rilevato che, alla luce delle norme che disciplinano il referendum facoltativo in Ticino, il decreto legislativo del 21 febbraio 2006 non doveva essere munito della clausola referendaria, ritenuto ch'esso manifestamente né ha carattere obbligatorio generale ai sensi degli art. 42 lett. a Cost/TI e 142 cpv. 1 lett. a LEDP, ma riguarda un singolo caso concreto, né ha natura finanziaria ai sensi dell'art. 42 lett. b Cost./TI e 142 cpv. 1 lett. b LEDP.
Il Governo ha poi rilevato che l'art. 2 del decreto legislativo in discussione autorizza l'AET a garantire, per la copertura della sua quota parte di capitale azionario, un impegno finanziario fino a concorrenza di 35 milioni di franchi, per cui detta norma non comporta nessuna spesa a carico del Cantone, visto che l'impegno finanziario verrà assunto dall'AET, quale ente autonomo del diritto pubblico, tramite il proprio patrimonio: l'impugnato decreto non prevede pertanto nessuna iscrizione di questo impegno nei conti dello Stato.
Riguardo all'approvazione prevista dall'art. 5 cpv. 4 LAET, il Consiglio di Stato ha ritenuto ch'essa non può fondare un diritto di referendum nei confronti di un atto di competenza del Parlamento che non è referendabile. L'Esecutivo cantonale, riconosciuto espressamente l'errore, ha escluso due altre possibili soluzioni: da una parte, quella di sottoporre a votazione popolare il decreto legislativo del 21 febbraio 2006 sapendo che non costituisce un atto referendabile e, dall'altra, quella di rinunciare semplicemente alla chiamata dei cittadini alle urne comunicando ai promotori che la loro domanda non è conforme alla legge e non può pertanto essere sottoposta al voto popolare. Ha quindi concluso per l'abrogazione del precedente decreto. Il Governo ha ritenuto

che il principio della buona fede non può prevalere sulle citate norme, che non riconoscono al popolo un diritto di referendum.

2.5 Il Tribunale federale ha avuto occasione di pronunciarsi sul referendum facoltativo previsto dal diritto ticinese nella sentenza 1P.77/1998 del 26 novembre 1998, concernente la nota concessione alla Thermoselect SA (consid. 8 con rinvii anche alla dottrina, apparsa in RDAT I-1999 n. 11). Ha ricordato che la spesa soggetta a referendum non può essere definita se non in funzione dello scopo di questo istituto, che è quello di offrire ai cittadini la possibilità di determinare il loro onere fiscale, rispettivamente di frenare le spese statali (DTF 125 I 87 consid. 4a pag. 92, 123 I 78 consid. 2b, 112 Ia 221 consid. 2a). Si deve allora intendere per spesa una diminuzione del patrimonio finanziario dello Stato; l'atto che la sancisce fonda a favore di terzi un diritto a prestazioni finanziarie o costringe lo Stato a fornirle, rispettivamente ad assumere obblighi di pagamento condizionali (DTF 99 Ia 198 consid. 2b). Un atto non viene invece considerato come comportante una spesa, quando si sa che avrà conseguenze finanziarie, ma si ignora ancora se sarà lo Stato a doverle sopportare: dovesse realizzarsi questo caso, occorrerà a quel momento, qualora fossero raggiunti i limiti di spesa per lanciarlo, votare un credito suscettibile di
referendum (DTF 101 Ia 583 consid. 2c e d pag. 587).
In effetti, non è dato il referendum finanziario contro un decreto cantonale che non implichi direttamente spese a carico dello Stato (DTF 101 Ia 583 consid. 2d). Ciò che importa, perché un referendum di questa natura possa essere esercitato contro un atto statale, è che il patrimonio finanziario della collettività ne risulti diminuito e questo attraverso una spesa nuova e non vincolata (DTF 112 Ia 221 consid. 2a). È stato altresì ricordato che la circostanza che possa essere un'azienda privata a svolgere un compito pubblico non esclude il referendum finanziario, quando lo Stato si assuma oneri che raggiungano o superino i limiti previsti per esercitarlo (cfr. Klaus A. Vallender, Das Finanzreferendum im Lichte der Bundesgerichtspraxis, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto K. Kaufmann, Berna e Stoccarda 1989, pag. 185 e segg., in particolare pag. 189; Paul Richli, Finanzreferendum bei Erledigung staatlicher Aufgaben durch privatrechtliche Träger, in ZBl 88/1989, pag. 145 e segg., in particolare pag. 155).
2.6 I ricorrenti ammettono, a ragione, che il decreto impugnato non è un atto normativo di carattere obbligatorio generale né un atto di adesione a una convenzione. Riconoscono pure, rettamente, che in concreto lo Stato, conformemente alla giurisprudenza appena citata, non è direttamente chiamato ad assumere spese. In effetti, dal criticato decreto legislativo, non risultano spese dirette a carico dello Stato. Certo, lo Stato garantisce gli impegni dell'AET, ma un'eventuale assunzione di spese da parte sua non è oggi definita né definibile (vedi DTF 101 Ia 583 consid. 2d pag. 587). Del resto, i ricorrenti neppure sostengono che l'AET, con un fatturato aziendale annuo che supera i 300 milioni di franchi, non disporrebbe di sufficienti riserve per poter far fronte a eventuali perdite parziali o totali, legate alla quota azionaria in discussione, senza intaccare le finanze dello Stato. Non si è comunque in presenza di una spesa già determinata, corrispondente a una reale diminuzione del patrimonio dello Stato. Ai fini del referendum finanziario, perché vi sia una spesa propriamente detta, occorre in linea di principio che il Cantone sborsi effettivamente un importo che sarà riportato nei conti annuali dello Stato. Nella fattispecie
in nessun caso si tratta di uscite determinate; né sono determinabili ora, essendo esse comunque ipotetiche poiché dipendenti da condizioni in questo momento non definite. Anche se le decisioni prese da enti pubblici autonomi possono incidere - indirettamente - sulle finanze cantonali e il Cantone è sussidiariamente responsabile dei loro obblighi, ed è quindi interessato dai loro indebitamenti, le loro attività sfuggono al controllo popolare (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3a ed., Berna 2004, pag. 368 seg., n. 983/984; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2000, n. 1850 pag. 737). Ne segue che, in assenza di spese a carico dello Stato, l'approvazione parlamentare in discussione non costituisce un atto referendabile.
2.7 Certo, i ricorrenti adducono, in maniera invero generica, che in concreto, vista l'importante riserva di competenza di cui all'art. 5 cpv. 4 LAET, non sarebbe adempiuta l'ulteriore condizione asseritamente richiesta dalla dottrina appena citata, segnatamente che le decisioni incombino agli organi della società e non a quelli del Cantone. La critica, imprecisa, non regge. Il passaggio dottrinale cui essi accennano (Grisel, op. cit., n. 984) ha infatti un'altra portata e nella fattispecie le decisioni incombono comunque chiaramente all'AET e non agli organi dello Stato, ritenuto che al Parlamento spetta soltanto la competenza di approvare o meno determinate decisioni prese dall'azienda.

2.8 I ricorrenti accennano infine anche a una violazione del principio della legalità, poiché le norme costituzionali sul referendum non sarebbero state applicate correttamente, nonché del principio della separazione dei poteri, poiché il Gran Consiglio si sarebbe arrogato il potere di inficiare un referendum popolare regolarmente riuscito. Questi accenni non reggono: ritenuto che il criticato decreto non è suscettibile di referendum, non può essere leso il relativo diritto popolare. In siffatte condizioni, ricordato che i due invocati principi costituiscono diritti costituzionali, che di massima devono essere esaminati nel quadro di un ricorso ai sensi dell'art. 84 cpv. 1 lett. a OG, nemmeno occorre esaminare oltre il quesito della legittimazione o no dei ricorrenti giusta l'art. 88 OG ad addurre dette censure (DTF 131 I 291 consid. 1.1 pag. 295 e rinvii, 128 I 327 consid. 2 e 2.1; vedi inoltre DTF 131 I 386 consid. 2.2).
I ricorrenti disconoscono, d'altra parte, che non è stato disatteso il diritto di referendum previsto dalla Costituzione o da una legge speciale, bensì che il popolo, rettamente, non è stato chiamato alle urne perché il contestato decreto non sottostava al referendum facoltativo: che per un increscioso errore espressamente ammesso dal Governo e dal Parlamento si sia proceduto, in buona fede, alla raccolta delle firme, non implica ancora l'istituzione o la sussistenza di un inesistente diritto di referendum (sul principio della buona fede vedi DTF 130 I 26 consid. 8 pag. 60, 129 I 161 consid. 4.1, 128 II 112 consid. 10b/aa, 127 I 31 consid. 3a). Neppure, per gli stessi motivi, si è di fronte a un abuso di diritto, divieto applicabile anche in materia di diritti politici (DTF 128 I 190 consid. 7 pag. 204, 123 I 63 consid. 4d pag. 73, 113 Ia 156 consid. 3 in fine).
Del resto, si può rilevare a titolo comparativo, che neppure la tutela della buona fede derivante da un'omessa o errata indicazione di un rimedio di diritto potrebbe comportare l'istituzione di un ricorso non previsto dalle pertinenti disposizioni procedurali (cfr. DTF 125 II 293 consid. 1d pag. 300), ma se del caso soltanto la facoltà di doverlo esaminare sebbene introdotto tardivamente (cfr. DTF 131 I 153 consid. 4, 127 II 198 consid. 2c, 125 I 313 consid. 5, 124 I 255 consid. 1a/aa).
3. A titolo abbondanziale si può rilevare che anche dai dibattiti parlamentari, di cui un ricorrente quale gran-consigliere ha conoscenza, si evince la fondatezza dell'impugnato decreto.
3.1 Il Consulente giuridico del Consiglio di Stato, nel suo esposto del 16 maggio 2006, rileva che alcuni Cantoni conoscono il referendum facoltativo straordinario: in quei casi, il Gran Consiglio decide di assoggettare a referendum un atto di sua competenza, che di per sé non sarebbe referendabile secondo le norme del diritto cantonale, sia con una specifica disposizione di legge, che lo istituisce nella materia che detta legge è chiamata a disciplinare, sia con una decisione puntuale nel caso concreto. Ha aggiunto che, secondo la dottrina, la possibilità di assoggettare un atto di per sé non referendabile può nondimeno sussistere per scelta e decisione esplicita del Gran Consiglio, anche se il diritto cantonale non lo prevede (cosiddetto referendum facoltativo straordinario, poiché istituito di volta in volta dal parlamento sulla base di mera opportunità politica; su questo tema vedi Grisel, op. cit., pag. 337 n. 889; cfr. anche Giuseppe Lepori, Diritto costituzionale ticinese, pag. 516 n. 2 e il parere di Sandro Crespi, Decreto legislativo di obbligatorietà generale, art. 60 cpv. 1 della Costituzione cantonale, in RDAT 1980 pag. 15 e segg., pag. 21). In tal caso è tuttavia necessario che il costituente o il legislatore
cantonale si siano chiaramente espressi a favore di questa ulteriore facoltà, volta a introdurre la clausola referendaria in atti che di per sé non sarebbero sottoposti al referendum.
Egli ha poi ricordato che nel Cantone Ticino anche dall'art. 78 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002, che disciplina l'adozione di atti nella forma del decreto legislativo, risulta che sono soggetti a referendum, e pertanto muniti della relativa clausola, soltanto gli atti legislativi di durata determinata, contenenti norme di carattere generale e astratto, gli atti di portata generale o d'importanza finanziaria secondo l'art. 42 Cost./TI, che non contengono norme di diritto, e, infine, gli atti di approvazione delle convenzioni di diritto legislativo e di quelle che comportano una spesa soggetta a referendum (cpv. 1 lett. a, b e d e cpv. 2). Egli ne ha concluso che dalla normativa cantonale, che definisce la portata e l'estensione del referendum facoltativo, non può essere dedotta una facoltà del Gran Consiglio di istituire in un caso specifico un diritto di referendum per mere ragioni di opportunità politica.
3.2 Queste considerazioni sono corrette. Lo sono a maggior ragione se si tiene conto che in concreto il decreto legislativo in discussione è stato munito della clausola referendaria non sulla base di una scelta esplicita e deliberata del Parlamento, che in seguito ha ribadito di non voler istituire un referendum nel caso di specie, bensì soltanto a causa di un errore.
In effetti, come rilevato a ragione dal consulente giuridico del Consiglio di Stato, nel Cantone Ticino il referendum facoltativo contro un atto, che non ha carattere obbligatorio generale né portata finanziaria ai sensi degli

art. 42 Cost./TI e 142 LEDP, dovrebbe essere introdotto da una legge speciale attraverso una dichiarazione legislativa generale e globale, che valga in tutti i casi e che sottragga pertanto al Gran Consiglio la valutazione specifica del caso concreto (cfr. Lepori, op. cit., pag. 517 nota a piè di pagina n. 4). Al proposito egli adduce l'esempio di determinate concessioni per le derivazioni di acque pubbliche rilasciate dal Parlamento con decreto legislativo di carattere obbligatorio (art. 3 cpv. 2 della legge sull'utilizzazione delle acque del 7 ottobre 2002), che sono soggette quindi a referendum facoltativo giusta le citate norme.
Lo stesso consulente ha poi ricordato, con riferimento al rapporto della Commissione speciale sul messaggio 25 ottobre 1957 concernente l'istituzione dell'AET, del 6 giugno 1958, che l'approvazione del Gran Consiglio secondo l'art. 5 cpv. 4 LAET non è volta ad appesantire il funzionamento dell'AET, ma destinata piuttosto a marcare il concetto che proprietario delle forze idriche è lo Stato e che ai suoi organi compete ogni decisione di grande importanza relativa al loro sfruttamento. Questa norma si limita a stabilire che gli impegni dell'AET, eccedenti l'ordinaria amministrazione e il normale commercio di energia, sono soggetti alla "approvazione del Gran Consiglio", approvazione che interviene con un decreto legislativo che non ha né portata generale né importanza finanziaria ai sensi delle citate norme.
Nella risposta congiunta dei consulenti giuridici del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, del 30 maggio 2006, si ribadisce che, in caso di fallimento della AET, un'eventuale responsabilità sussidiaria dello Stato - in assenza di una precisa ed esplicita indicazione del diritto di referendum nella LAET - è ininfluente ai fini della referendabilità dell'atto che stabilisce la criticata partecipazione.
3.3 Nel rapporto di minoranza sul messaggio del 3 maggio 2006 si rileva che, vista l'incertezza della situazione giuridica, dovrebbe prevalere il rispetto dei diritti popolari e la buona fede dei referendisti. Nella seduta del 6 giugno 2006 della Commissione speciale energia sono stati uditi i consulenti giuridici del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio. Quest'ultimo ha ribadito la possibilità, secondo la dottrina, di prevedere l'istituzione di un diritto speciale di referendabilità anche per atti amministrativi, come nel caso di concessioni, precisando tuttavia che ciò dovrebbe essere espressamente previsto dalla legge, come però non è il caso attualmente nel Cantone Ticino. Il Consulente giuridico del Consiglio di Stato ha sottolineato, esprimendosi sulla portata dell'art. 5 cpv. 4 LAET, che all'introduzione di questa norma si decise che le partecipazioni o gli investimenti importanti dovevano essere sottoposti al Parlamento, "ma poi il legislatore si è fermato lì", mentre in altre leggi, per contro, è stato espressamente introdotto il diritto di referendum anche per atti amministrativi, come per esempio per le concessioni per le acque, ma non ad esempio per le concessioni per il demanio pubblico. Ha ricordato che, nel 1958,
quella di richiedere una decisione del Gran Consiglio senza referendum è stata una scelta politica (cfr. sul tema anche il parere del 4/24 ottobre 2005 del consulente giuridico del Gran Consiglio, Autonomia degli enti di diritto pubblico e vigilanza parlamentare. Con particolare riferimento all'Azienda elettrica ticinese, apparso in RtiD II-2005 pag. 429 e segg., in particolare pag. 462 e segg. riguardo alla portata dell'art. 5 cpv. 4 LAET e alla necessità dell'AET di agire con tempestività sul mercato nell'ambito della sua autonomia decisionale, e 468 e segg.).
In sede commissionale, con riferimento ad un'altra decisione di approvazione di una partecipazione dell'AET (Mattmark), è stato ricordato che è la seconda volta che si commette lo stesso errore, per cui si porrebbe la questione della buona fede. Il consulente giuridico del Consiglio di Stato ha ribadito che non è possible invocare una sorta di diritto popolare inesistente basato solamente sulla buona fede. Nella seduta pomeridiana del 18 ottobre 2006 del Gran Consiglio, una minoranza ha poi insistito sulla questione della necessità di tutelare la buona fede dei firmatari del referendum, mentre la maggioranza ha riaffermato che l'art. 5 cpv. 4 LAET non crea automaticamente un diritto di referendum (anche se questo in passato era già stato previsto).
Quest'ultima soluzione, proposta dal Governo e adottata dal Parlamento, non viola la Costituzione. In effetti, la vigilanza e l'approvazione del Parlamento, che rappresenta gli elettori, in assenza di una specifica modifica dell'art. 5 cpv. 4 LAET non implica la sussistenza di un referendum facoltativo, considerato altresì che l'Azienda deve potersi adattare con una certa tempestività alle mutevoli condizioni del mercato, anche mediante l'acquisto entro tempi ragionevoli di partecipazioni ad altre società. Il noto errore non significa d'altra parte, come già visto, che il Parlamento possa accordare al popolo un diritto sul quale non può disporre.
3.4 I ricorrenti accennano infine al parallelismo tra le forme usate per l'adozione delle leggi e dei decreti legislativi, che permetterebbe di ritenere che l'art. 3 del decreto legislativo del 21 febbraio 2006 possa essere considerato quale lex specialis rispetto all'art. 142 LEDP relativo alla proponibilità del referendum, che riprende in sostanza la disciplina dell'art. 42 Cost./TI, e che quindi, al loro dire, rappresenterebbe una base legale

sufficiente per far scattare, da sola, il diritto al referendum facoltativo, quanto meno riguardo alla materia contenuta nello stesso atto. La tesi non regge già per il fatto che l'inserimento della clausola referendaria, contenuta peraltro non in una legge in senso formale ma in un decreto legislativo, non era affatto dovuto a una precisa volontà del Parlamento, ma semplicemente a un errore, poi corretto con l'adozione dell'impugnato decreto. L'accenno alla DTF 99 Ia 518 è ininfluente, visto che concerne un referendum a livello comunale e attiene per di più alla questione del referendum parziale, qui non litigiosa.
3.5 Neppure l'addotta circostanza che il decreto legislativo del 21 febbraio 2006 non è stato impugnato può condurre alla "creazione" di un referendum inesistente. Certo può stupire che né il Consiglio di Stato né il Parlamento né l'AET si siano accorti tempestivamente, ossia molto prima della conclusione della raccolta delle firme, ch'esso non costituiva un atto referendabile. Neppure questa circostanza, e le comprensibili aspettative dei firmatari del referendum, possono tuttavia far sorgere un diritto inesistente. Le eventuali conseguenze derivanti dal noto errore e l'avvenuta lesione del principio della buona fede dei referendisti esulano dall'oggetto del litigio: la questione di un'eventuale richiesta di risarcimento o di corresponsione delle spese da loro sostenute per la promozione del referendum non è addotta dai ricorrenti e non dev'essere pertanto esaminata in questa sede.
3.6 La soluzione proposta dal Governo e adottata dal Parlamento ha d'altra parte il pregio di essere chiara, oggettiva e garante della sicurezza del diritto, poiché non crea precedenti ambigui: in effetti, il riconoscimento di un referendum facoltativo fondato su un errore e, in sostanza, soltanto sul rispetto del principio della buona fede, comporterebbe un'applicazione non corretta degli art. 42 Cost./TI e 142 LEDP e darebbe adito in futuro a eventuali analoghe vertenze. La criticata soluzione può invero apparire severa e poco sensibile riguardo al rispetto dei diritti politici: essa costituisce tuttavia una soluzione conforme alla Costituzione, alla sicurezza del diritto e al principio di legalità, cui accennano anche i ricorrenti, e non pecca di formalismo eccessivo, ritenuto che l'adozione del criticato decreto è giustificata da un interesse degno di protezione, non è fine a sé stessa ed è retta da un'intrinseca giustificazione (DTF 127 I 31 consid. 2a/bb, 125 I 166 consid. 3, 121 I 177 consid. 2b/aa e rinvii). Non vi sono quindi motivi prevalenti che impongono di scostarsene (DTF 131 I 126 consid. 4).
4. Ne segue che il ricorso dev'essere respinto. 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.
Il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva tassa di giustizia.
3.
Comunicazione ai ricorrenti, al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 29 gennaio 2007
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: