

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_501/2011

Sentenza del 4 settembre 2013

I Corte di diritto pubblico

Composizione

Giudici federali Fonjallaz, Presidente,  
Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,  
Cancelliere Cramerli.

Partecipanti al procedimento

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,
3. C. \_\_\_\_\_,
4. D. \_\_\_\_\_,
5. E. \_\_\_\_\_,
6. F. \_\_\_\_\_,
7. G. \_\_\_\_\_,
8. H. \_\_\_\_\_,
9. I. \_\_\_\_\_,
10. J. \_\_\_\_\_,
11. K. \_\_\_\_\_,
12. L. \_\_\_\_\_,
13. M. \_\_\_\_\_,
14. N. \_\_\_\_\_,
15. O. \_\_\_\_\_,
16. P. \_\_\_\_\_,
17. Q. \_\_\_\_\_,
18. R. \_\_\_\_\_,
19. S. \_\_\_\_\_,
20. T. \_\_\_\_\_,
21. U. \_\_\_\_\_,
22. V. \_\_\_\_\_,
23. W. \_\_\_\_\_,
24. X. \_\_\_\_\_,

patrocinati dall'avv. Emanuele Verda,  
ricorrenti,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona, rappresentato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona.

Oggetto

modifica della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (diritto di voto),

ricorso contro il decreto del Gran Consiglio del  
Cantone Ticino del 17 marzo 2011.

Fatti:

A.

Il 17 marzo 2011 il Gran Consiglio ha pubblicato nel Foglio ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino n. 24/2011 del 25 marzo 2011 (pag. 2339 e segg.) la modifica della legge sulle

aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LASC). Ha precisato che, trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, detta modifica sarebbe stata pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi e che il Consiglio di Stato ne avrebbe determinato l'entrata in vigore (pag. 2343). La citata modifica comporta, contestualmente, anche un cambiamento dell'art. 2 cpv. 2, 3, 4 e 5 della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI), norma che ha il tenore seguente:

2Il Consiglio di Stato può ridurre, rispettivamente sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura.

3Contributi e aiuti ridotti o sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di quattro anni a favore del nuovo comune.

4La decisione di riduzione, rispettivamente di sospensione dei contributi e degli aiuti di cui ai cpv. 2 e 3 non può superare l'equivalente di 10 punti di moltiplicatore d'imposta del comune beneficiario.

5In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può inoltre, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla lett. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute.

B.

Avverso il citato decreto legislativo del Gran Consiglio del 17 marzo 2011, in data 3 novembre 2011 A. \_\_\_\_\_ e litisconsorti, cittadini domiciliati nei Comuni di Mezzovico-Vira e Isole, presentano un ricorso in materia di diritto pubblico concernente il diritto di voto, chiedendo di annullare l'art. 2 cpv. 2, 3 e 4 LPI.

Il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, propone di respingere il ricorso in quanto ammissibile. I ricorrenti, rinunciando a presentare osservazioni, riconfermano quanto esposto nel gravame.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 138 I 367 consid. 1).

1.2. Il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali (art. 82 lett. b LTF), nella composizione di cinque giudici quando sottostanno al referendum (art. 20 cpv. 3 LTF). Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale è direttamente aperto in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (DTF 124 I 159 consid. 1b; sentenza 1C\_69/2011 del 26 maggio 2011 consid. 1.2, in RtiD 2012 I n. 1 pag. 3).

1.3. L'art. 101 LTF prevede che il ricorso contro un atto normativo dev'essere depositato presso il Tribunale federale entro trenta giorni dalla pubblicazione di tale atto secondo il diritto cantonale.

Il decreto impugnato è stato adottato il 17 marzo 2011 dal Gran Consiglio e il termine di referendum è scaduto infruttuoso il 9 maggio 2011. Con ordine del 4 ottobre 2011 il Consiglio di Stato lo ha promulgato nel BU n. 43/2011 del 7 ottobre 2011. Quando un atto normativo cantonale è soggetto, come nella fattispecie, al referendum facoltativo, il termine per impugnarlo dinanzi al Tribunale federale nel quadro del controllo astratto delle norme inizia a decorrere dalla pubblicazione della decisione di promulgazione, ossia dall'accertamento che il termine di referendum è scaduto infruttuoso o che, nel caso di referendum, l'atto normativo è stato accettato nella votazione popolare: la procedura legislativa termina infatti con la decisione di promulgazione (DTF 133 I 286 consid. 1; 135 I 43 consid. 1.1). Nel caso di modifiche, detto termine vale solo per queste ultime, uniche norme impugnabili, e non per l'intero atto normativo (DTF 137 I 107 consid. 1.3). Il ricorso è quindi tempestivo.

1.4. Le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale valgono anche per i gravami contro gli atti normativi cantonali. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto (DTF 138 I 171 consid. 1.4 e rinvii). Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 138 I 274 consid. 1.6; 136 I

229 consid. 4.1).

2.

2.1. I ricorrenti, senza richiamare norme specifiche della LTF, adducono un preteso interesse virtuale a contestare la modifica dell'art. 2 LPI, poiché il Comune di Isonne è beneficiario di contributi perequativi cantonali, mentre quello di Mezzovico-Vira potrebbe beneficiarne in futuro. Fanno valere che l'adozione del nuovo art. 2 LPI, che introduce la possibilità per il Governo cantonale di ridurre o sospendere l'erogazione di contributi di livellamento, subordinandoli alla partecipazione da parte del Comune beneficiario a una procedura aggregativa, comporterebbe la lesione dell'autonomia comunale e una violazione del diritto di voto dei cittadini espresso nell'ambito della votazione consultiva. Ciò poiché l'utilizzazione di tale strumento da parte del Consiglio di Stato violerebbe non solo l'autonomia comunale, ma esplicherebbe "conseguenze dirette sui ricorrenti, quali beneficiari (indiretti)". Esso sarebbe in effetti suscettibile di influenzare in maniera illecita e decisiva l'esito della votazione consultiva, lo strumento introdotto dalla criticata norma essendo volto a pilotare l'opinione degli elettori, interferendo quindi nella loro libertà di voto.

2.2. In materia di diritti politici ai sensi dell'art. 82 lett. c LTF, il diritto di ricorrere spetta a chiunque abbia diritto di voto nell'affare in causa (art. 89 cpv. 3 LTF). Un particolare interesse (giuridico) nella causa stessa non è necessario (DTF 138 I 171 consid. 1.3; sulla carenza di legittimazione dei comuni politici a ricorrere sulla base di questa norma vedi DTF 136 I 404 consid. 1.1.1 e 1.1.2; 134 I 172 consid. 1.3).

In concreto la vertenza non riguarda tuttavia direttamente l'esercizio del diritto di voto o una votazione popolare. In effetti, i ricorrenti rilevano semplicemente che in futuro potrebbero essere chiamati a esprimersi in merito a un'eventuale aggregazione comunale nell'ambito della votazione consultiva prevista dall'attuale art. 6 LASC e dal nuovo art. 6 cpv. 4 LASC, norme da loro non impugnate.

2.3. In primo luogo occorre rilevare che, contrariamente alla tesi ricorsuale, la censura di violazione dell'autonomia comunale nell'ambito della perequazione finanziaria intercomunale è manifestamente infondata. In effetti, in questa materia il Comune non dispone di alcuna autonomia tutelabile. In tale ambito i comuni non hanno infatti la facoltà di decidere essi medesimi i prelievi dovuti o i contributi da loro esigibili, tale competenza spettando esclusivamente agli organi cantonali (DTF 135 I 43 consid. 1.2 con numerosi riferimenti; vedi la parallela causa 1C\_459/2011 nella vertenza Comune di Mezzovico-Vira, consid. 3.3.1, decisa in data odierna).

2.4. Certo, l'art. 82 lett. c LTF permette al cittadino di dolersi di una violazione di disposizioni cantonali di livello legislativo e costituzionale che definiscono il contenuto e la portata dei diritti politici: la lesione del diritto di voto deve tuttavia risultare direttamente dall'atto normativo impugnato, ciò che non è chiaramente il caso dell'art. 2 LPI (DTF 136 I 241 consid. 1.1.1 e riferimenti; Gerold Steinmann, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2a ed. 2011, n. 87 all'art. 82).

2.5. I ricorrenti neppure fanno valere, per lo meno con una motivazione conforme alle esigenze di motivazione dell'art. 42 LTF, che l'eventuale riduzione o sospensione dei contributi litigiosi rappresenterebbe un'inammissibile ingerenza da parte del Consiglio di Stato nella libertà di voto (al riguardo cfr. DTF 135 I 292 consid. 2; 136 I 376 consid. 3.1 inedito).

Né in concreto si è in presenza di un ricorso contro un atto preparatorio, segnatamente nel quadro di un'eventuale, specifica votazione consultiva, che concerne il diritto di voto dei cittadini e che potrebbe falsare l'esercizio della volontà popolare, atto che dev'essere impugnato immediatamente senza attendere l'esito dello scrutinio (DTF 136 I 352 consid. 1 inedito; 121 I 357 consid. 2c; 118 I 271 consid. 1d; sul ricorso concernente il diritto di voto ai sensi dell'art. 82 lett. c LTF contro atti preparatori di una votazione consultiva relativa a una procedura di aggregazione vedi sentenze 1C\_181/2007 del 9 agosto 2007, in RtiD 2008 I n. 3 pag. 539 segg. e 1C\_91/2009 del 10 novembre 2009, in RtiD 2010 I n. 3 pag. 27).

2.6. Nella misura in cui l'art. 2 LPI non ha materialmente alcun rapporto diretto con le votazioni cantonali, ritenuto che tale norma non disciplina essa medesima il diritto di voto, in particolare le modalità della votazione consultiva, né la limita direttamente, come è il caso quando la legge contiene norme relative al diritto di voto, il ricorso fondato implicitamente sull'art. 82 lett. c LTF è inammissibile.

In tale evenienza, le censure devono essere esaminate sulla base dell'art. 82 lett. b LTF (DTF 136 I 241 consid. 1.1.2 in fine e rinvii; 131 I 386 consid. 2.2 e 2.3, 291 consid. 1.1 in fine pag. 295; sentenza 1C\_283/2010 del 9 dicembre 2010 consid. 1.2).

In concreto, la disposizione litigiosa, non concernendo direttamente l'esercizio dei diritti politici, non viola pertanto l'art. 34 cpv. 2 Cost., richiamato dai ricorrenti. Neppure è lesa, come si vedrà, la libertà di voto, che garantisce al cittadino che siano riconosciuti solo i risultati delle votazioni corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà dell'avente diritto di voto liberamente espressa (DTF 138 II 5 consid. 2.2; 137 I 200 consid. 2.1; 136 I 352 consid. 2).

### 3.

3.1. Nell'ambito dell'impugnazione di un atto normativo cantonale secondo l'art. 82 lett. b LTF, il ricorrente dev'essere particolarmente toccato dall'atto normativo impugnato e avere un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica dello stesso (art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF), la mera qualità di cittadino non essendo sufficiente al riguardo (cfr. DTF 131 I 386 consid. 2.3). Quando l'atto impugnato è un atto normativo, l'interesse personale richiesto può essere semplicemente virtuale: è pertanto sufficiente che sussista, con un minimo di verosimiglianza, la possibilità che un giorno le contestate norme possano essere applicate nei suoi confronti, un interesse di fatto essendo sufficiente: l'azione popolare è nondimeno esclusa (DTF 136 I 241 consid. 1.2.2, 17 consid. 2.1; cfr. sentenza 1C\_184/2010 del 7 aprile 2011 consid. 1.4; Steinmann, op. cit., n. 53, 54 e 57 ad art. 82).

3.2. I ricorrenti richiamano l'art. 34 cpv. 1 e 2 Cost., ricordando che tale norma tutela la libera formazione dell'opinione dei cittadini, l'espressione fedele della volontà degli elettori e la loro informazione sugli oggetti posti in votazione. Queste garanzie non sono del tutto toccate dall'art. 2 LPI. Un'eventuale proposta di aggregazione viene infatti sottoposta, con il preavviso dei Municipi, alle assemblee comunali prima della votazione consultiva, ricordato che per il resto le modalità della votazione sono stabilite dal Consiglio di Stato (art. 6 cpv. 1 e 3 LASC). È quindi più che manifesto che i ricorrenti saranno informati, con largo anticipo prima della votazione consultiva, sul fatto se il Comune abbia o meno deciso di partecipare a una determinata procedura aggregativa volontariamente o se, tra altri possibili motivi (per esempio di ordine finanziario, politico, culturale o anche solo emozionale), anche per evitare una riduzione o la sospensione dei contributi litigiosi o se vi si è opposto, tenendo nondimeno conto delle eventuali conseguenze alle quali potrebbe esporsi sulla base del contestato art. 2 cpv. 2 LPI.

I cittadini saranno pertanto chiaramente informati, prima della votazione consultiva, sulla questione di sapere se e in che misura il Comune ha tenuto conto di eventuali ripercussioni sulle sue finanze derivanti da un eventuale provvedimento governativo adottato sulla base di detta norma. La loro libertà di voto non è quindi influenzata in maniera inammissibile da questo fatto che, unitamente ad altri fattori, nonché vantaggi e svantaggi inerenti a qualsiasi fusione, contribuisce a formare l'opinione dei votanti. I ricorrenti disattendono che la decisione dei Comuni interessati a partecipare o meno a una determinata procedura aggregativa sarà chiaramente anteriore a quella della votazione consultiva, per cui gli aventi diritto di voto potranno pronunciarsi al riguardo, successivamente, con cognizione di causa. Eventuali conseguenze dovute alla possibile applicazione dell'art. 2 LPI rappresentano soltanto uno dei variegati motivi a favore o a sfavore di una specifica aggregazione. In effetti, qualora il Comune non intenda partecipare a un determinato progetto aggregativo, la popolazione non dovrà esprimersi in merito. Spetta infatti in primo luogo ai Comuni interessati, eventualmente beneficiari del fondo di livellamento, determinarsi su tale opzione. L'art. 2 LPI non è pertanto volto a "pilotare" l'opinione degli elettori, ma semmai in primo luogo quella dei Comuni. Se del caso, gli aventi diritto di voto potranno votare liberamente tenendo conto anche di questo fattore, unitamente a diversi altri già citati. Gli stessi ricorrenti del resto, rettamente, rilevano che si tratta soltanto di una "potenziale" violazione del loro diritto e non di una lesione effettiva.

3.3. Sempre riguardo all'informazione degli aventi diritto di voto, anche l'accento all'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale, conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2005 (RS 0.102), è privo di rilievo. Detta norma garantisce la tutela dei limiti territoriali delle collettività locali, che devono essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge. Questa tutela è garantita dalla legislazione ticinese, come peraltro già stabilito dal Tribunale federale (sentenze 1C\_91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 3.1 e 3.2 con rinvii anche alla dottrina, in RtiD 2010 I pag. 27, 1C\_415/2008, citata, consid. 12.1 e 12.2). Per di più, oltre alla votazione consultiva da parte dei cittadini imposta

dall'attuale art. 6 cpv. 3 LASC, le nuove modifiche prevedono che in futuro i decreti aggregativi soggiaceranno indistintamente al referendum facoltativo (nuovo art. 8 cpv. 1 LASC) e non più come ora, a determinate condizioni, solo a quello finanziario (vedi al riguardo la sentenza 1C\_459/2011, citata, consid. 7.2 e 8.3).

3.4. L'accenno ricorsuale all'art. 25 del Patto ONU II (RS 0.103.2), che garantisce ai cittadini la possibilità di partecipare alle votazioni è del tutto ininfluenza. In effetti, è manifesto che i ricorrenti potranno partecipare alla votazione consultiva prevista dall'art. 6 LASC e, se del caso, al referendum facoltativo avverso il decreto legislativo con il quale il Gran Consiglio decide sulla proposta di aggregazione.

3.5. I ricorrenti adducono che, a dipendenza dell'esito della votazione consultiva, l'aggregazione è ordinaria (con il consenso popolare) oppure coatta (in assenza di consenso), per cui il responso delle urne avrebbe un duplice significato: sotto il profilo politico, il voto dei cittadini permette al Governo prima e al Parlamento poi di valutare la volontà popolare e, sotto quello giuridico, di procedere se del caso e a determinate condizioni a una fusione coatta. Ora, notoriamente, né l'art. 50 Cost. da loro invocato né la normativa ticinese (art. 16 e 50 Cost./TI, art. 9 LASC) impediscono, di massima, un'aggregazione coatta e quindi, a maggior ragione il vincolo della partecipazione, a determinate condizioni, a una procedura aggregativa (DTF 131 I 91; 94 I 351; sentenze 1P.265/2005 del 18 aprile 2006, consid. 2.2, in RtiD 2006 II n. 4 pag. 17, con numerosi riferimenti anche alla dottrina, 1P.700/2000 del 12 marzo 2001, consid. 3, in RDAT 2001 I n. 1 pag. 3; Regula Kägi-Diener, in Die schweizerische Bundesverfassung, 2a ed. 2008, n. 9 e 13 ad art. 50; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 3a ed. 2013, vol. I, n. 235 seg. e 304; Ursin Fetz, Gemeindefusion, 2009, pag. 153; Vincent Martenet, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, in Tanquerelt/Bellanger (ed.), L'avenir juridique des communes, 2007, pag. 185).

3.6. È per di più evidente che direttamente interessati dalla perequazione finanziaria sono soltanto i comuni, che in questa materia non dispongono tuttavia di autonomia tutelabile (DTF 135 I 43 consid. 1.2 e rinvii). Nella misura in cui i ricorrenti fanno valere, a titolo ausiliario, una violazione dell'autonomia comunale in relazione alla LPI (art. 50 Cost., art. 16 e 20 Cost./TI), il ricorso è pertanto manifestamente inammissibile (vedi causa 1C\_459/2011, citata, consid. 5).

In tale ambito, ai privati difetta chiaramente la legittimazione a ricorrere, poiché non sono direttamente toccati dalla contestata norma della LPI: meri effetti indiretti sul loro onere fiscale non sono sufficienti per conferire loro un diritto a impugnarla (DTF 135 I 43 consid. 1.4). Ne segue che sulla base di questa giurisprudenza, con la quale i ricorrenti non si confrontano, il loro assunto secondo cui i beneficiari dei contributi perequativi non sarebbero gli enti pubblici interessati, bensì i cittadini dei Comuni beneficiari, chiaramente non regge. Infatti, un eventuale provvedimento governativo adottato sulla base del criticato art. 2 LPI avrebbe su di essi soltanto effetti indiretti.

La stessa conclusione vale anche per l'asserita lesione del diritto di voto: destinatari del criticato art. 2 LPI sono infatti solo i comuni. La norma litigiosa né tocca direttamente e in maniera effettiva la posizione giuridica privata dei cittadini (DTF 135 II 243 consid. 1.2) né i loro obblighi o doveri né direttamente il loro diritto di voto.

4.

Il ricorso, nella minima misura della sua ammissibilità dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF; DTF 133 I 141 consid. 4.1). Non sono accordate ripetibili alle autorità cantonali vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 1'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti. Non si attribuiscono ripetibili della sede federale.

3.

Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e per il

Gran Consiglio.

Losanna, 4 settembre 2013

In nome della I Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Cramer