

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_87/2014, 1C\_120/2014

Sentenza dell'8 aprile 2015

I Corte di diritto pubblico

Composizione

Giudici federali Fonjallaz, Presidente,  
Merkli, Karlen, Eusebio. Kneubühler,  
Cancelliere Cramerli.

Partecipanti al procedimento

1C\_87/2014

Comune di Vergeletto, rappresentato dal Municipio, 6664 Vergeletto, e patrocinato dall'avv. Giacomo Garzoli,  
ricorrente,

e

1C\_120/2014

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B1. \_\_\_\_\_,
3. B2. \_\_\_\_\_,
4. C1. \_\_\_\_\_,
5. C2. \_\_\_\_\_,
6. C3. \_\_\_\_\_,
7. C4. \_\_\_\_\_,
8. C5. \_\_\_\_\_,
9. C6. \_\_\_\_\_,
10. C7. \_\_\_\_\_,
11. D. \_\_\_\_\_,
12. E. \_\_\_\_\_,
13. F. \_\_\_\_\_,
14. G. \_\_\_\_\_,
15. H. \_\_\_\_\_,
16. I1. \_\_\_\_\_,
17. I2. \_\_\_\_\_,
18. J. \_\_\_\_\_,
19. K. \_\_\_\_\_,
20. L1. \_\_\_\_\_,
21. L2. \_\_\_\_\_,
22. L3. \_\_\_\_\_,
23. L4. \_\_\_\_\_,
24. L5. \_\_\_\_\_,
25. L6. \_\_\_\_\_,
26. L7. \_\_\_\_\_,
27. L8. \_\_\_\_\_,
28. L9. \_\_\_\_\_,
29. L10. \_\_\_\_\_,
30. L11. \_\_\_\_\_,
31. L12. \_\_\_\_\_,
32. L13. \_\_\_\_\_,
33. L14. \_\_\_\_\_,
34. L15. \_\_\_\_\_,
35. L16. \_\_\_\_\_,

patrocinati dall'avv. Giacomo Garzoli,  
ricorrenti,

contro

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

Comune di Gresso, rappresentato dal Municipio, 6611 Gresso,  
Comune di Isorno, rappresentato dal Municipio, 6661 Loco,  
Comune di Mosogno, rappresentato dal Municipio, 6611 Mosogno,  
Comune di Onsernone, rappresentato dal Municipio, 6662 Russo.

Oggetto

aggregazione dei Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto,

ricorsi contro il decreto legislativo emanato il 16 dicembre 2013 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 23 settembre 2012 ha avuto luogo la votazione consultiva relativa al progetto aggregativo della Valle Onsernone, facente seguito allo studio promosso dai cinque Comuni interessati. Gli aventi diritto di voto dei Comuni di Gresso, con 27 voti favorevoli (82.82 %), di Isorno con 132 (80.00 %) e di Mosogno con 16 (51.61 %) l'hanno approvato, mentre quelli di Onsernone e Vergeletto vi si sono opposti con 76 (51.70 %), rispettivamente 36 voti contrari (67.92 %). Visto l'esito della votazione, con messaggio n. 6805 del 29 maggio 2013 il Consiglio di Stato, ritenendo che un'ulteriore votazione avrebbe potuto portare all'aggregazione in tempi più brevi che la scelta di una fusione coatta, ha proposto al Parlamento l'abbandono del progetto.

B.

Con decreto legislativo del 16 dicembre 2013 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha per contro decretato l'aggregazione dei Comuni di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e Vergeletto in un nuovo Comune denominato Onsernone. Di conseguenza, la fusione dei Comuni di Onsernone e di Vergeletto nel nuovo Comune è stata decretata in via coatta (Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi [BU] n. 8/2014 del 7 febbraio 2014 pag. 86 segg.).

C.

Il Comune di Vergeletto impugna questo decreto con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (causa 1C\_87/2014). Chiede, concesso al gravame effetto sospensivo, in ordine, di trasmetterlo a un'autorità giudiziaria cantonale con piena facoltà di cognizione e, nel merito, di annullarlo.

D.

Il decreto legislativo è stato impugnato anche da A. \_\_\_\_\_ e altri 34 cittadini di Vergeletto (causa 1C\_120/2014). Postulano, concesso al gravame l'effetto sospensivo, di annullarlo.

Con decreti presidenziali del 18 marzo, rispettivamente 7 aprile 2014 ai ricorsi è stato concesso l'effetto sospensivo.

E.

Il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, propone, con un'unica risposta, di respingere i ricorsi in quanto ricevibili. I ricorrenti, esprimendosi con un atto unico, si confermano nelle loro tesi e conclusioni. Con scritto del 1° luglio 2014 il Consiglio di Stato comunica di condividere il punto di vista del Tribunale federale, secondo cui le parti hanno avuto occasione di esprimersi sufficientemente durante la procedura.

Diritto:

1.

1.1. I due ricorsi, redatti dallo stesso legale, concernono la medesima fattispecie e sono fondati su motivazioni analoghe. Le parti hanno risposto ai gravami con osservazioni uniche. Si giustifica quindi di trattarli congiuntamente e statuire sugli stessi con un unico giudizio (art. 71 LTF in relazione con l'art. 24 cpv. 2 PC).

1.2. Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 140 I 252 consid. 1).

1.3. I ricorsi, interposti entro trenta giorni dalla pubblicazione nel BU del contestato decreto, sono tempestivi. In effetti, è solo con la sua adozione che i ricorrenti hanno saputo in che misura è stato considerato l'esito della votazione consultiva, ritenuto che il Consiglio di Stato aveva proposto al Gran Consiglio di abbandonare il progetto aggregativo. Il decreto era inoltre soggetto al referendum facoltativo, per cui il termine per impugnarlo dinanzi al Tribunale federale inizia a decorrere dalla decisione di promulgazione, vale a dire dall'accertamento che il termine di referendum è scaduto infruttuoso o, in caso di referendum, che l'atto è stato accettato nella votazione popolare (DTF 133 I 286 consid. 1; sentenza 1C\_91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 1.4, in: RtiD I-2010 n. 3 pag. 27).

1.4. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, il gravame dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate; esso non è tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste ultime non sono presentate nella sede federale (DTF 139 I 306 consid. 1.2 pag. 309). Per di più, quando i ricorrenti invocano, come in concreto, la violazione di diritti costituzionali (principio di proporzionalità e l'uguaglianza fra determinati comuni ticinesi), nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, poiché ciò equivale a sostenere che i fatti sono stati accertati in violazione dell'art. 9 Cost. (DTF 136 I 304 consid. 2.4 pag. 313), il Tribunale federale, in applicazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF, esamina le censure soltanto se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 139 I 229 consid. 2.2; 138 I 171 consid. 1.4 pag. 176).

## 2.

2.1. Il Comune ricorrente, richiamando l'art. 29 Cost., il principio di un equo processo, la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.), gli art. 86 cpv. 2 e 3 e 88 cpv. 2 LTF, nonché la sentenza 1C\_91/2009, citata, chiede che il ricorso sia trasmesso a un'autorità giudiziaria cantonale con piena facoltà di cognizione.

2.2. La censura non dev'essere esaminata oltre. In effetti, il ricorrente non si confronta del tutto con le ulteriori sentenze relative all'eccezione alla garanzia giudiziaria emanate nell'ambito di aggregazioni di comuni ticinesi, in particolare nella causa 1C\_459/2011 del 4 settembre 2013 consid. 4 (RtiD I-2014 n. 22 pag. 87), alla quale, per brevità, si rinvia. Nella stessa, il Tribunale federale si è infatti compiutamente espresso al riguardo, precisando anche la portata della sentenza invocata dal ricorrente (consid. 4.1.2-4.1.4) e ritenendo che avverso un'aggregazione nel Cantone Ticino non sussiste alcun rimedio di diritto a un'autorità giudiziaria.

## 3.

3.1. La legittimazione del Comune a impugnare la sua aggregazione coatta è pacifica, poiché essa lo farebbe scomparire come ente a sé stante, toccandolo nella sua autonomia e nella sua esistenza (art. 50 cpv. 1 Cost., art. 16 cpv. 1 e 2 Cost./TI; art. 89 cpv. 2 lett. c LTF; DTF 131 I 93 consid. 1; 140 I 90 consid. 1.1; sentenza 1C\_415/2008 del 24 agosto 2009 consid. 1.2, in RtiD I-2010 n. 1 pag. 3).

3.1.1. Esso non è tuttavia legittimato a far valere, non essendo titolare di diritti politici, una loro violazione, in particolare di quelli dei suoi cittadini a causa del mancato esperimento di un'ulteriore votazione consultiva, tematica sulla quale è incentrato il gravame. Il Comune non è infatti legittimato a ricorrere sulla base dell'art. 89 cpv. 3 LTF (DTF 136 I 404 consid. 1.1.1 e 1.1.2; 134 I 172 consid. 1.3). In larga misura il suo gravame è quindi inammissibile per carenza di legittimazione.

3.1.2. Sulla base dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, il Comune può far valere la violazione di garanzie conferitegli dalla costituzione cantonale o da quella federale. In tale contesto, può addurre anche una violazione del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), nella misura in cui questa censura sia in stretta relazione con la lesione della sua autonomia (DTF 134 I 204 consid. 2.2). Il Comune può far valere,

invocando questa garanzia (art. 50 cpv. 1 Cost.), che il Gran Consiglio nell'applicazione delle norme federali, cantonali o comunali sarebbe incorso nell'arbitrio o, nella misura in cui si tratti del diritto costituzionale cantonale o federale, che l'avrebbe interpretato o applicato in maniera errata. In tale ambito, per quanto queste critiche siano strettamente connesse con quella dell'asserita lesione dell'autonomia comunale, può addurre la violazione di disposizioni che disciplinano i compiti dei comuni e la loro fusione, nonché delle garanzie costituzionali di procedura e sostenere che l'autorità cantonale avrebbe disatteso la portata di diritti costituzionali. Quando il ricorso per violazione dell'autonomia comunale o concernente l'esistenza di un comune è fondato su norme di livello costituzionale, il Tribunale federale esamina liberamente la decisione impugnata; restringe invece la cognizione all'arbitrio riguardo all'applicazione di norme di grado inferiore, all'accertamento dei fatti e alla valutazione delle prove (DTF 131 I 91 consid. 1).

3.1.3. Riservati i casi dell'art. 95 lett. c-e LTF, la violazione del diritto cantonale o comunale non costituisce di per sé un motivo di ricorso, ma può configurare una violazione del diritto federale ai sensi dell'art. 95 lett. a LTF (DTF 140 I 320 consid. 3.1), segnatamente qualora disattenda il divieto dell'arbitrio ai sensi dell'art. 9 Cost. (DTF 134 II 349 consid. 3). Chiamato a esaminare l'applicazione di una norma del diritto cantonale o comunale sotto il profilo dell'arbitrio, in concreto in particolare gli art. 2, 3 e 9 della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LASC), il Tribunale federale si scosta quindi dalla soluzione ritenuta dall'ultima istanza cantonale solo se appaia manifestamente insostenibile, in palese contraddizione con la situazione effettiva, non sorretta da ragioni oggettive e lesiva di un diritto certo. Non basta, inoltre, che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel suo risultato (DTF 140 I 201 consid. 6.1), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 133 II 396 consid. 3.2).

3.1.4. Il Tribunale federale fonda la sua sentenza sui fatti accertati dall'autorità inferiore (art. 97 cpv. 1 e 105 cpv. 1 LTF) : può scostarsene solo qualora l'accertamento sia avvenuto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF, cioè in maniera arbitraria (art. 105 cpv. 2 e 97 cpv. 1 LTF; DTF 133 II 249 consid. 1.2.2 e 1.4.3), ciò che i ricorrenti non dimostrano (DTF 136 III 552 consid. 4.2 pag. 560).

#### 4.

4.1. I cittadini ricorrenti fanno valere una lesione del loro diritto di voto, poiché il Parlamento cantonale ha decretato una fusione concernente un progetto aggregativo asseritamente diverso da quello posto in votazione consultiva. 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).

4.2. Essi non fanno valere, a ragione, la loro legittimazione a difendere l'integralità del territorio del loro Comune (sentenze 1P.242/2005 del 18 aprile 2006 consid. 1.4.1, in RtiD II-2006 n. 1 pag. 3 e 1P.700/2000 del 12 marzo 2001 consid. 2, in RDAT I-2001 n. 1 pag. 3). Come cittadini neppure sono legittimati a sollevare censure inerenti al merito dell'aggregazione, che non hanno una relazione diretta con la votazione consultiva (DTF 136 I 241 consid. 1.1.2 in fine pag. 246). Quali aventi diritto di voto, essi sono per contro legittimati a ricorrere contro l'asserita mancata indizione di un'ulteriore votazione consultiva prevista dall'art. 6 cpv. 3 LASC, relativa alla procedura di aggregazione del loro Comune, plebiscito che determina, ma non solo, la natura volontaria o coatta dell'aggregazione, poiché di massima in seguito non hanno più la facoltà di esprimersi sulla fusione (sentenza 1C\_181/2007 del 9 agosto 2007 consid. 1.3-1.5, in RtiD I-2008 n. 3 pag. 539).

Conformemente all'art. 95 lett. a, c, e d LTF, nel ricorso per violazione di diritti politici si può far valere la lesione del diritto federale, dei diritti costituzionali cantonali, come pure delle disposizioni cantonali in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari. Il Tribunale federale esamina liberamente queste censure (DTF 138 I 171 consid. 1.5 e rinvii).

4.3. I cittadini ricorrenti fanno valere che il progetto aggregativo posto in votazione consultiva sarebbe diverso da quello votato dal Gran Consiglio. Questa circostanza, sommata a un "iter tribolato dello studio di fusione", configurerebbe una violazione del diritto di voto. Precisano di non far valere una generica mancanza di informazione alla cittadinanza, ma sottolineano il contenuto sostanzialmente diverso dell'informazione fornita prima della votazione rispetto al progetto contenuto nel criticato decreto. Ciò poiché la differenza tra gli aiuti previsti nel primo progetto e quello oggetto del decreto ammonta a fr. 2'450'000.--. Censurano quindi l'assenza di un'ulteriore votazione consultiva sul nuovo

progetto aggregativo, le cui premesse finanziarie sarebbero essenzialmente diverse rispetto a quelle inizialmente proposte dal Consiglio di Stato. Queste critiche sono sostanzialmente identiche a quelle sollevate dal Comune, che con richiamo alla sua autonomia fa valere una violazione del diritto di essere sentito (art. 29 Cost.), poiché il progetto sottoposto alla votazione consultiva sarebbe diverso da quello poi votato dal Parlamento. Come visto, esso non è tuttavia legittimato a far valere tale pregiudizio in relazione a

un'asserita lesione del diritto di voto, del quale non è titolare (cfr. anche DTF 140 I 285 consid. 1.2 pag. 291 e rinvii). I cittadini adducono inoltre che il nuovo Comune non apporterebbe i vantaggi promessi con il progetto votato. Essi, di massima, non sono però legittimati a far valere siffatte censure, di merito. Ritenuto che queste sono nondimeno strettamente concatenate con quelle sostanziali sollevate dal Comune e quelle relative al diritto di voto essendo fondate in pratica sulla medesima tematica, ossia l'ammontare degli aiuti cantonali, si giustifica esaminarle congiuntamente.

4.4. Come ancora si vedrà, decisivo riguardo alla pretesa violazione del diritto di voto è l'accertamento contenuto nel messaggio governativo del 29 maggio 2013, secondo cui, contrariamente al generico assunto ricorsuale, i cittadini in caso di una nuova votazione sarebbero comunque stati chiamati a esprimersi una seconda volta "sul sostanzialmente medesimo progetto". Ne discende che il caso in esame non è comparabile a quello oggetto della sentenza 1C\_91/2009, citata (consid. 4.3 e 5.2). In quella causa il Tribunale federale aveva accertato una violazione dei diritti politici, poiché il Parlamento aveva deciso un'aggregazione sostanzialmente diversa, di cinque Comuni, rispetto a quella oggetto della votazione consultiva, che ne prevedeva la fusione di sette. Nella fattispecie, oggetto del litigio è in pratica solo l'ammontare degli aiuti finanziari al nuovo Comune, ritenuti insufficienti dai ricorrenti. Tralasciando d'indire un'ulteriore votazione consultiva su un progetto fondamentalmente identico, il Gran Consiglio non ha tuttavia violato il diritto di voto dei cittadini.

## 5.

5.1. Il Comune, richiamando gli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 Cost./TI, adduce una violazione dell'autonomia comunale. Ora, il Tribunale federale si è più volte pronunciato sulla costituzionalità delle fusioni coatte ticinesi, stabilendo che qualora siano rispettate le condizioni fissate dalla normativa cantonale, le aggregazioni, anche quelle coatte fondate sugli art. 20 cpv. 3 Cost./TI e 9 LASC, non ledono le invocate norme (sentenze 1C\_459/2011, citata, consid. 5.1.2 e 5.2 con riferimenti anche alla dottrina e 1C\_415/2008, citata, consid. 3.3-3.5).

5.2. Nel merito, il Comune fa valere una violazione del principio di legalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), della proporzionalità sotto i profili della necessità e dell'ultima ratio (art. 36 cpv. 3 Cost.), dell'uguaglianza (art. 8 Cost.) e del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.). Anche in questo ambito, il ricorso è tuttavia incentrato in sostanza sul fatto che il progetto originario, sul quale si sono pronunciati i cittadini, prevedeva un aiuto di risanamento di 4 milioni di franchi, un contributo supplementare di 1 milione di franchi a copertura dei costi aggiuntivi della palestra di Russo e un sostegno forfetario di fr. 100'000.-- per l'assunzione di un consulente a metà tempo sull'arco di due anni, per l'impostazione di progetti di promozione socioeconomica. Riconosce, come i ricorrenti privati, un maggior aiuto derivante da un supplemento per il Centro servizi di Isorno a Berzona (CSI) e per la palestra di Russo. Non si tratterebbe comunque di un miglioramento della situazione finanziaria del nuovo Comune, poiché compenserebbe soltanto i maggiori costi per queste due opere rilevati in fase di progettazione definitiva, rispetto a quanto inizialmente preventivato. Ammette che il milione per il Centro sociale di Onsernone (CSO)

riduce i debiti del patriziato generale di Onsernone, allo scopo di ovviare a una disparità di trattamento rispetto ad altre case anziani: conviene nondimeno che questo aiuto supplementare diminuisce gli oneri a carico dei Comuni della Valle, sebbene non risolva le problematiche relative al differente trattamento del CSO rispetto alle altre strutture sanitarie cantonali.

5.3. Al riguardo giova osservare che il Comune non spiega tuttavia in che misura l'abbandono del progetto di aggregazione costituirebbe una soluzione migliore o più ragionevole per risolvere i problemi inerenti alle citate opere e si limita ad aggiungere che i Municipi della Valle avevano richiesto per questi due servizi un iter indipendente dal processo aggregativo. Evidenziato che anche il Governo ha rilevato il tormentato percorso di queste opere, fa valere, come gli altri ricorrenti, che la problematica relativa al sostegno finanziario era di gran lunga quella più dibattuta, costituente un elemento centrale e assolutamente determinante per l'aggregazione: era pertanto fondamentale che la proposta oggetto della votazione consultiva fosse identica a quella dell'impugnato decreto. Vista la problematicità delle opere in questione, il Parlamento, prima di pronunciarsi sull'aggregazione,

avrebbe quindi dovuto nuovamente sentire la popolazione.

5.4. Nelle osservazioni il Governo e il Parlamento ammettono che dopo la votazione consultiva sono emerse gravi problematiche, che avrebbero potuto compromettere le finanze del nuovo Comune. Il Consiglio di Stato, dopo un incontro di una sua delegazione con i Municipi di Valle, ha pertanto elaborato un piano di azione di aiuti aggiornati con un supplemento, rispetto alla proposta originaria, di fr. 2'450'000.--. Il progetto aggregativo approvato dal Gran Consiglio non divergerebbe pertanto da quello oggetto della votazione popolare, ma comporterebbe un aiuto finanziario più sostanzioso a favore del nuovo Comune: il maggior contributo si estende alle due citate opere, che hanno sollevato problematiche particolari e che, se non finanziate dal Cantone, avrebbero compromesso la situazione del nuovo Comune. A mente delle autorità cantonali oppositori nemmeno avrebbe senso chiedersi se la popolazione dei Comuni interessati si sarebbe determinata in modo diverso e se sarebbe stato necessario un secondo scrutinio vertente sui maggiori aiuti finanziari poiché, anche nell'ipotesi più favorevole ai ricorrenti, la votazione avrebbe riconfermato il voto negativo di Vergeletto. Questa conclusione è corretta: in effetti, decisivo è il fatto che, indipendentemente dall'ammontare degli aiuti cantonali all'aggregazione che i ricorrenti vorrebbero ancora maggiorati, le premesse per una fusione coatta, come ancora si vedrà, sono comunque date e che non si è in presenza di un progetto sostanzialmente diverso.

Al dire del Governo, una seconda votazione consultiva sarebbe per contro stata necessaria, qualora avesse proposto al Parlamento un'aggregazione limitata ai soli Comuni di Gresso, Isorno e Mosogno, che avevano accettato il progetto aggregativo. Ciò poiché l'esclusione sia di Vergeletto, che ha la superficie più estesa del comprensorio (4'067 ettari) e una situazione finanziaria relativamente buona, ma soprattutto anche di Onsernone, con una popolazione di 291 abitanti e 112 posti di lavoro (su un totale di 212 nell'intero comprensorio) e destinato peraltro a nuova sede amministrativa, sarebbe stata determinante sotto il profilo geografico, pianificatorio, di contiguità territoriale e di apporto di risorse umane: la loro esclusione avrebbe infatti stravolto il progetto aggregativo, tendente a unificare tutti i Comuni della Valle. In replica, al proposito, i ricorrenti si limitano a ribadire che, ciò nondimeno, il Governo ha rinunciato a proporre una fusione coatta.

5.4.1. Con quest'ultimo accenno essi parrebbero comunque dimenticare che nell'ambito del dibattito parlamentare, per finire, il Consiglio di Stato ha aderito alla proposta di decretare una doppia aggregazione coatta. In effetti, riprendendo selettivamente soltanto alcuni passaggi del messaggio governativo, i ricorrenti tralasciano volutamente di rilevare che, secondo il Governo, l'abbandono non definitivo ma momentaneo del progetto aggregativo non risolve affatto i problemi della Valle, senza ombra di dubbio ineluttabilmente destinata all'unione, ritenuto che nel contesto attuale è imprescindibile ricostruire un'entità unitaria per tutta la Valle. Ha infatti accertato che le problematiche della palestra di Russo e del CSI, opere divenute con il tempo insostenibili per le finanze comunali a seguito dei continui e massicci sorpassi dei costi previsti dai Comuni, dovranno inevitabilmente essere riprese per avere qualche possibilità di concretizzazione, almeno in parte, in un progetto aggregativo. Ha sottolineato che, sin dall'inizio, il tema del sostegno finanziario è stato quello più dibattuto e intricato (pag. 2-4 e 6). Da questi accertamenti, non contestati e quindi vincolanti per il Tribunale federale (art. 97 cpv. 1 LTF), risulta che la popolazione era del resto, per lo meno in parte, a conoscenza di queste situazioni.

Certo, nel citato messaggio, l'Esecutivo cantonale ricorda che nelle settimane che hanno seguito la votazione consultiva sono emersi gravi problemi, con collegate conseguenze finanziarie per i Comuni, sia nel contesto dei costi di gestione ordinaria del CSO sia in quello del costruendo CSI che preannuncia incontrollati superamenti di preventivo. Riguardo a queste opere si precisa tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti nel ricorso, che il nodo della questione non sta tanto nell'ammontare dell'aiuto finanziario da attribuire nel quadro dell'aggregazione, commisurato al risanamento della situazione pregressa, quanto nell'inaccettabile gestione dei due progetti. Ha quindi abbandonato l'ipotesi di aggregazione essendo né immaginabile né responsabile costituire una nuova entità gravata già dall'inizio da tali ipoteche finanziarie ma soprattutto gestionali inerenti a queste opere e non intendendo attraverso l'aumento degli aiuti al progetto aggregativo creare un pregiudizio interpretabile come un "invito" a esprimere in votazione un voto negativo, in modo da spingere il Governo a rialzarli (pag. 11).

5.4.2. Decisiva è comunque la circostanza che il Governo, ritenuto che per la prima volta si trattava di decidere una doppia aggregazione coatta in un unico progetto, tematica di per sé non contestata dai ricorrenti, principalmente non ha rinunciato a proporla, per il momento, per i citati motivi, ma poiché, oltre all'iter parlamentare, la stessa, come avvenuto, sarebbe stata impugnata dinanzi al

Tribunale federale, con conseguente prolungamento della procedura: in queste circostanze, ha considerato che si sarebbe potuto riproporre una consultazione popolare alla luce dei nuovi elementi subentrati nel frattempo. Nel messaggio, il Consiglio di Stato ha tuttavia ribadito, come già sostenuto nel rapporto alla cittadinanza del 2012, ciò che i ricorrenti pure sottacciano che, a termine, non vi è comunque una reale alternativa all'aggregazione dell'intera Valle, una delle regioni ticinesi in maggiori difficoltà socio-economiche.

I ricorrenti parrebbero disattendere che nel messaggio il Governo ritiene che l'esito della votazione consultiva impone una scelta tra possibili opzioni di proseguimento (doppia aggregazione coatta, aggregazione limitata ai Comuni che hanno accolto il progetto più quella coattiva di Onsernone o abbandono del progetto), al momento tutte insoddisfacenti. Ha infatti accertato che il comprensorio della Valle può andare unicamente, senza reali alternative, nella direzione di un Comune unico, reputando nondimeno quale opzione più appropriata, poiché più pragmatica, l'abbandono del progetto (pag. 16 seg.).

5.4.3. Anche nel rapporto del luglio 2012 alla cittadinanza si considera che la geografia e la storia sostengono una visione unitaria della Valle, regione periferica che vive una situazione di progressivo declino demografico e occupazionale e che in passato aveva a lungo conosciuto l'unità del "Comun Grande" (pag. 9 seg.). La popolazione complessiva sfiora le 800 unità, per oltre l'80 % residente nei due Comuni principali, mentre tre Comuni hanno una popolazione inferiore ai 100 abitanti, una dimensione che in Ticino si ritrova ancora solo in altri otto Comuni (pag. 15 seg.) : nel 2010 Vergeletto contava 63 abitanti, con una riduzione del 30 % rispetto al 2000.

5.5. Nel rapporto n. 6805 del 4 dicembre 2013, la Commissione speciale aggregazioni di Comuni propone di non abbandonare il progetto aggregativo, concludendo, contrariamente al Governo, che sia il momento giusto, oltre che ultimo, per creare un unico Comune (pag. 1 seg.). Ha accertato che la perplessità sugli aiuti finanziari, che gli abitanti sembrano considerare come obiettivo prioritario, ha probabilmente messo in second'ordine la validità complessiva del processo aggregativo, imprescindibile per il rilancio della Valle (pag. 3). L'assenza di un'aggregazione coatta significherebbe che tutti i cinque Comuni convenzionati sarebbero chiamati a sopportare i costi della palestra-sala multiuso di Russo e del CSI (pag. 12). Circa il rispetto della volontà popolare degli abitanti di Vergeletto, la Commissione ribadisce che la loro preoccupazione è soprattutto legata alla loro situazione finanziaria (oggi tranquilla), meno debole di quella degli altri Comuni, condizione che peggiorerebbe con la creazione di quello nuovo (pag. 13). Richiamato l'art. 9 LASC, ha poi esposto i motivi a supporto dell'aggregazione coatta: l'esito complessivo della votazione consultiva in tutto il comprensorio, la valutazione dell'interesse generale e cantonale e, infine, la necessità effettiva di coinvolgere i Comuni di Onsernone e Vergeletto in quello nuovo. Ha concluso che ragioni geografiche, pianificatorie e territoriali, nonché di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie militano a favore dell'aggregazione, ricordato che non si può limitare una fusione forzata ai soli Comuni deboli e deficitari sotto vari punti di vista (pag. 17-20; su quest'ultima conclusione, corretta, vedi sentenza 1C\_415/2008, citata, consid. 8.2).

5.6. Il Comune si limita a contestare, in maniera generica queste conclusioni per le quali, senza aggregazione, la Valle sarebbe condannata inesorabilmente al declino. Al suo dire, il destino della Valle non sarebbe modificato dalla fusione, la stessa non presentando comunque un potenziale sufficiente per modificarne il corso socio-demografico. Questo assunto non contraddice però i citati accertamenti delle autorità cantonali, secondo cui solo con un Comune unico la Valle sarà in grado di assicurare i servizi fondamentali alla popolazione (cfr. sugli obiettivi delle aggregazioni l'art. 2 cpv. 2 lett. a, b e c LASC). La circostanza che la criticata aggregazione non comporterebbe lo scioglimento di alcun consorzio (art. 2 cpv. 2 LASC), ma unicamente di determinate collaborazioni intercomunali, non osta alla sua attuazione.

5.7. Il Gran Consiglio, optando, tra opzioni ritenute tutte insoddisfacenti, per quella della fusione coatta, indubbiamente non ha effettuato una scelta priva di fondamento, né ha abusato del vasto potere di apprezzamento che gli spetta in questo ambito. Ciò vale a maggior ragione ricordato che anche secondo il Governo, che ha rinunciato a una scelta "più coraggiosa", l'abbandono non risolve la situazione della Valle e che sarebbe occorso comunque riprendere il discorso aggregativo in tempi relativamente brevi. Di fronte a questi accertamenti, non contestati dai ricorrenti, chiaramente l'opzione ritenuta dal Parlamento non appare lesiva del diritto cantonale.

6.

6.1. I ricorrenti parrebbero misconoscere che, in presenza di preavvisi comunali negativi, l'art. 9 LASC impone al Gran Consiglio di tener conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio (sentenze 1P.700/2000, citata, consid. 3 e 6 e 1C\_415/2008, citata, consid. 4.3.1). È del resto palese che l'interesse generale è quello di tutti i Comuni interessati dal processo aggregativo e che questo interesse, a determinate condizioni, può prevalere su quello di un singolo comune che vi si oppone, poiché altrimenti sarebbe vanificata la facoltà del Gran Consiglio, prevista dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, di decidere una fusione coatta.

L'addotta assenza di precarietà finanziaria del Comune ricorrente, che asseritamente gli permetterebbe di continuare un percorso autonomo, non può quindi costituire l'unica circostanza decisiva (sentenza 1C\_415/2008, citata, consid. 4.3.2 e 7.1 e, sul criterio della solidarietà intercomunale, consid. 8.2). Per di più, in concreto l'aggregazione coatta non è stata motivata sulla base dell'art. 9 lett. a LASC, ossia sulla pregiudicata struttura finanziaria del Comune ricorrente, bensì dalla necessità della sua partecipazione a quello nuovo (lett. b).

Disattendendo il loro obbligo di motivazione (art. 42 LTF), i ricorrenti si limitano a riprendere selettivamente alcuni stralci del messaggio governativo conclusivo per l'abbandono del progetto, ma non si confrontano con i citati, differenti e convincenti argomenti adottati dal Parlamento per imporre una fusione coatta, unica decisione che può essere oggetto d'impugnazione (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF). Come visto, anche la proposta governativa è del resto assai più articolata e differenziata di quanto sostenuto dai ricorrenti.

6.2. I ricorrenti, insistendo sulla proposta governativa di abbandonare l'aggregazione, parrebbero disconoscere che, secondo la LASC, la competenza decisionale in tema di aggregazioni non compete al Governo, ma al Gran Consiglio (art. 30 cpv. 3 Cost./TI, art. 8 cpv. 1 e art. 9 cpv. 1 LASC; messaggio n. 5355 del 14 gennaio 2003 sulla LASC, ad art. 6 e 7, pag. 26 seg.), che in tale ambito deve procedere a "una adeguata valutazione politica" (rapporto n. 5355 del 19 novembre 2003 della Commissione della legislazione, ad art. 8 LASC, pag. 14). La proposta governativa infatti, chiaramente, non è vincolante (art. 7 cpv. 1 LASC). Certo, come constatato dalle autorità cantonali, l'aggregazione litigiosa o il suo abbandono costituiscono, sotto determinati aspetti, una scelta insoddisfacente: sostenendo che la proposta governativa di abbandono rappresenterebbe l'opzione "più sensata", il Comune non dimostra però che quella politica operata dal Parlamento, fondata su motivi in ogni caso seri, oggettivi e comprensibili violerebbe la normativa cantonale (DTF 140 I 201 consid. 6.1 pag. 205). Al riguardo giova osservare che l'autorità incaricata d'applicare la legge dispone di un potere d'apprezzamento quando la stessa, come in concreto l'art. 9

LASC, le lascia un certo margine di manovra. Quest'ultimo può derivare segnatamente dalla libertà di scegliere tra più soluzioni o dalla latitudine di cui dispone l'autorità al momento d'interpretare nozioni giuridiche indeterminate contenute nella legge. Sebbene l'interpretazione di siffatte nozioni attenga al diritto, esaminato di massima liberamente dal giudice, un tribunale deve nondimeno restringere la propria cognizione, quando dall'interpretazione della legge risulti che il legislatore, facendo capo a tali nozioni, ha voluto riconoscere all'autorità che decide un margine di manovra che il giudice, pur senza limitare il suo esame all'arbitrio, deve rispettare (DTF 140 I 201 consid. 6.1 pag. 205 seg. e riferimenti, consid. 6.4.1 pag. 208).

6.3. Dall'estratto del verbale della seduta pomeridiana del 16 dicembre 2013 del Gran Consiglio, risulta che con l'aiuto finanziario promesso al nuovo Comune sarà possibile partire da una situazione economica equilibrata e tutto sommato solida. Si rileva che la revisione degli aiuti finanziari costituisce un evento unico, che probabilmente non si ripeterà mai più e che di fronte a un caso lampante come quello in esame il Governo stesso avrebbe dovuto decretare un'aggregazione coatta, visto che non vi sono altre vie di uscita. Si insiste sul fatto che occorre rispettare non la volontà di un piccolo Comune, che legittimamente si oppone, ma quella di un'intera Valle, che a larga maggioranza vuole l'aggregazione. Senza gli aiuti del Cantone, non potrebbero del resto essere ultimati i due cantieri fermi, segnatamente il CSI e la palestra-sala multiuso di Russo. Mosogno, Gresso e Vergeletto contano meno di 100 abitanti, ciò che impedirebbe di fatto una vera vita politica: soltanto con un Comune unico la Valle, inserita nei comprensori a basso potenziale di sviluppo, sarà in grado di assicurare i servizi fondamentali alla popolazione. Il relatore della Commissione ha concluso ricordando che il criticato progetto è il risultato di uno studio aggregativo richiesto dai cinque Comuni, quindi nato dal basso e non imposto dall'alto. Ha poi riassunto i motivi che ostano alla creazione di un Comune a quattro, senza Vergeletto, ed elencato i sei argomenti a sostegno dell'aggregazione, con i quali i ricorrenti si confrontano solo in maniera sommaria e quindi in dispregio dell'art. 42 LTF.

Occorre infine sottolineare che anche il direttore del Dipartimento delle istituzioni nell'ambito del dibattito parlamentare, osservato che l'aggregazione costituisce l'unica soluzione con un'effettiva logica territoriale, ha poi dato l'adesione del Consiglio di Stato alla proposta di fusione coatta formulata dalla Commissione speciale (pag. 7 in fine). Questo fatto debilita in larga misura la fragile argomentazione dei ricorrenti, imperniata in sostanza sulla pregressa decisione governativa di abbandono.

Discende da quanto appena esposto che nella fattispecie, non trattandosi di un progetto aggregativo sostanzialmente diverso e comunque finanziariamente più favorevole alla popolazione dei Comuni interessati, il Gran Consiglio non era tenuto a indire un'ulteriore votazione consultiva per cui, non procedendovi, non ha leso il diritto di voto dei cittadini.

7.

7.1. Il ricorrente fa poi valere un'asserita carenza di base legale del decreto legislativo impugnato poiché il Comune non costituirebbe un elemento centrale per quello nuovo, la sua esclusione non violerebbe il principio dell'entità territoriale coerente, né si troverebbe in una condizione istituzionale o finanziaria tale da imporne l'aggregazione. Il Municipio non avrebbe mai avuto membri dimissionari e il suo apporto finanziario per il nuovo Comune non sarebbe rilevante.

7.2. Il principio di legalità, consacrato all'art. 5 cpv. 1 Cost., esige che le autorità agiscano nel quadro fissato dalla legge: questo principio non è un diritto costituzionale del cittadino e non può essere invocato di massima in quanto tale, ma solamente in relazione, in particolare, con la lesione del principio di uguaglianza, del divieto dell'arbitrio o alla violazione di un diritto fondamentale speciale (DTF 140 I 381 consid. 4.4 pag. 386). L'invocato principio non è d'altra parte leso nell'ambito di aggregazioni coatte fondate sulla LASC (sentenza 1C\_415/2008, citata, consid. 3.1), norme delle quali il Comune fa in sostanza valere un'applicazione arbitraria.

7.3. Dal messaggio governativo, dal rapporto della citata Commissione speciale e dai dibattiti parlamentari risulta infatti chiaramente che nel caso di specie sono adempiute le condizioni richieste dall'art. 9 lett. b LASC per imporre un'aggregazione coatta dei Comuni di Vergeletto e di Onsernone nell'interesse di quello nuovo (lett. b). Al riguardo giova inoltre ricordare che le scelte aggregative soggiacciono in larga misura a fattori politici, la cui opportunità non dev'essere rivista dal Tribunale federale (sentenza 1C\_459/2011, citata, consid. 8.2). Inoltre, trattandosi di circostanze locali, meglio conosciute e valutate dalle autorità cantonali, il Tribunale federale si astiene dall'interferire in siffatte questioni di spiccato apprezzamento (sentenza 1P.265/2005 del 18 aprile 2006 consid. 4.6 in fine, in RtiD II-2006 n. 4 pag. 17).

7.4. Per di più, insistendo in pratica unicamente sull'ammontare degli aiuti cantonali, implicitamente ritenuti insufficienti, i ricorrenti disattendono che dai menzionati messaggi e rapporti risulta chiaramente che anche un nuovo progetto aggregativo non potrebbe comportare modifiche sostanziali, in particolare riguardo a un loro ulteriore aumento: ciò poiché, non senza ragione, le autorità non intendono creare un precedente, che potrebbe indurre in futuro a voti negativi strategici, finalizzati cioè all'ottenimento di finanziamenti più cospicui (messaggio governativo, pag. 19). Certo, la contestata aggregazione non costituisce la panacea per risolvere i problemi della Valle, ma non lo sarebbe neppure l'esclusione del Comune ricorrente.

8.

8.1. Il Comune adduce pure un mancato rispetto del diritto all'uguaglianza di trattamento. Invoca una disparità di trattamento con riferimento agli aiuti cantonali complessivi attribuiti alla Valle Onsernone (fr. 10'104'540.--) rispetto a quelli erogati per la fusione della Valcolla con Lugano (fr. 40'000'000.--). Non indica tuttavia alcuna circostanza concreta (popolazione, situazione finanziaria, ecc.), che permetterebbe di verificare la fondatezza dell'invocato confronto, ricordato inoltre che difficilmente una fusione può essere assimilata a un'altra. In effetti, anche nell'ambito delle aggregazioni di comuni, il principio dell'uguaglianza di trattamento non può che avere una portata limitata e si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio (DTF 135 I 43 consid. 1.3; 131 I 91 consid. 3.4 pag. 103; sentenza 1C\_415/2008, citata, consid. 3.2 e 10). Pure il richiamo all'esclusione del Comune di Lugaggia nell'ambito della fusione di Sala Capriasca (sentenza 1P.700/2000, citata) non muta chiaramente tale esito, ritenuto che, contrariamente all'assunto ricorsuale, è tutt'altro che manifesto che le due situazioni sarebbero "evidentemente" simili.

8.2. Il ricorrente adduce che l'aggregazione coatta neppure rispetterebbe il principio di proporzionalità, con particolare riferimento al criterio della necessità e dell'ultima ratio.

In relazione alla sua autonomia, il Comune è legittimato a far valere la pretesa lesione del principio di proporzionalità, per il quale il provvedimento dev'essere idoneo a raggiungere lo scopo desiderato e sussistere un rapporto ragionevole tra questo e i mezzi utilizzati, senza che l'obiettivo possa essere raggiunto con misure meno incisive (DTF 140 I 381 consid. 4.5 pag. 389, 257 consid. 6.3.1 pag. 267 seg.). Il Tribunale federale s'impone tuttavia un certo ritegno, quando l'esame del citato principio, di massima libero, dipende, come nella fattispecie, da circostanze locali, il cui apprezzamento incombe in primo luogo al cantone interessato (DTF 140 I 218 consid. 6.7.3 pag. 237, 168 consid. 4.2.1 pag. 173; sentenza 1P.265/2005, citata, consid. 4.6).

Ora, dagli accertamenti e dagli articolati, obiettivi e convincenti argomenti esposti nei citati messaggi e rapporti risulta chiaramente che nel caso in esame le esigenze della necessità, dell'eccezionalità come pure dell' "ultima ratio" (al riguardo vedi sentenze 1C\_415/2008, citata, consid. 5.2 e 8, 1P.700/2000, citata, consid. 8) sono adempiute. Come visto, il Parlamento cantonale, che nella materia in esame dispone di un vasto margine di apprezzamento, l'ha esercitato in maniera conforme al diritto e né è incorso in un eccesso o in un abuso dello stesso, scegliendo tra più soluzioni, tutte ritenute insoddisfacenti, quella considerata più "coraggiosa" dal Governo, né ha applicato in maniera incostituzionale l'art. 9 LASC.

8.3. Il ricorrente adduce infine la sua non centralità territoriale per l'aggregazione. Con questo rilievo non dimostra del tutto che il Parlamento avrebbe interpretato in maniera arbitraria l'art. 3 lett. a LASC, secondo cui con le fusioni si devono costituire entità territoriali coerenti, ciò che è manifestamente il caso per l'aggregazione in esame. In effetti, senza Vergeletto, seppure collocato meno centralmente, l'aggregazione della Valle sarebbe pacificamente irrazionale e incoerente, come rettamente accertato nel rapporto della già citata Commissione speciale.

9.

Ne segue che in quanto ammissibili entrambi i ricorsi devono essere respinti. Nella causa 1C\_87/2014 si può rinunciare a prelevare spese (art. 66 cpv. 4 LTF), mentre nella 1C\_120/2014 esse seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico dei cittadini ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF; DTF 131 I 141 consid. 4.1). Non si assegnano ripetibili alle autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Le cause 1C\_87/2014 e 1C\_120/2014 sono congiunte.

2.

Nella misura in cui sono ammissibili, i ricorsi sono respinti.

3.

Nella causa 1C\_87/2014 non si prelevano spese, mentre nella causa 1C\_120/2014 le spese giudiziarie di fr. 1'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti. Non si attribuiscono ripetibili della sede federale.

4.

Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti, ai Municipi di Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.

Losanna, 8 aprile 2015

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

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Crameri