Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C_181/2007 /viz

Sentenza del 9 agosto 2007
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Aeschlimann, Eusebio,
cancelliere Cramerli.

Parti

1. Paolo Silvagni,
2. Marco Continati,
3. Duilio Capponi,
4. Franco Gambarasi,
5. Gian Marino Martinaglia,
6. Francesca Quarti,
7. Franco Zanetti,
8. Antonio Rossini,
ricorrenti,
patrocinati dagli avvocati Gardo Petrini e Attilio Rampini,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto

avvio della procedura di aggregazione dei Comuni di Lugano e Cadro (votazione consultiva),

ricorso in materia di diritto pubblico e ricorso sussidiario in materia costituzionale contro le risoluzioni del
22 e del 29 maggio 2007 del Consiglio di Stato
del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 12 aprile 2007 il Municipio di Lugano ha inoltrato al Consiglio di Stato del Cantone Ticino un'istanza di aggregazione fra il Comune di Lugano e quelli di Barbengo, Villa Luganese, Carabbia e Cadro sulla base dell'art. 4 della legge del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LASC).

B.

L'Esecutivo cantonale ha in seguito preso atto della posizione contraria del Municipio di Cadro e della spaccatura della popolazione locale, sfociata in due raccolte di firme consegnate al Governo, segnatamente l'istanza-petizione del 16 marzo 2007 "Per l'avvio di un progetto di aggregazione del Comune di Cadro con Lugano", sottoscritta da 338 cittadini (oltre il 25% dei 1335 iscritti nel catalogo elettorale) e della "Petizione di dissenso al progetto di aggregazione fra Cadro e Lugano", del 16 maggio 2007, firmata da 577 cittadini (circa il 43% degli iscritti nel catalogo elettorale). Il Governo, ritenuto necessario conoscere l'opinione della cittadinanza di Cadro, con risoluzioni distinte del 22 maggio 2007 ha comunicato ai Comuni interessati di accogliere l'istanza di aggregazione, autorizzando il Dipartimento delle istituzioni a perfezionare la procedura nel senso di raccogliere i preavvisi comunali, in particolare a redigere e a trasmettere il rapporto del Consiglio di Stato alla popolazione e a organizzare la votazione popolare consultiva.

Con risoluzione del 29 maggio 2007, il Consiglio di Stato ha poi fissato la data delle votazioni consultive al 30 settembre 2007.

C.

Avverso queste decisioni Paolo Silvagni, Marco Continati, Duilio Capponi, Franco Gambarasi, Gian Marino Martinaglia, Francesca Quarti, Franco Zanetti e Antonio Rossini, cittadini di Cadro, sono insorti dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo. La Corte cantonale, con giudizio del 19 giugno

2007, accertata la sua incompetenza (e non per carenza di legittimazione attiva come sostenuto dagli insorgenti), ha dichiarato inammissibile il ricorso.

D.

I cittadini appena menzionati impugnano le decisioni governative del 22 maggio 2007 con un ricorso in materia di diritto pubblico, subordinatamente con un "ricorso in materia costituzionale". Chiedono, in via principale, di accogliere il primo gravame e di annullare le risoluzioni impugnate e, in via subordinata, di accogliere il secondo rimedio esperito e di annullare le citate risoluzioni. Postulano inoltre di concedere l'effetto sospensivo alle impugnative. Fanno valere, in sostanza, che il Governo cantonale non poteva indire la votazione consultiva prima di nominare una commissione che avrebbe dovuto allestire uno studio preliminare di aggregazione.

Il Consiglio di Stato propone di dichiarare irricevibili i ricorsi, subordinatamente di respingerli in quanto ricevibili.

Diritto:

1.

1.1 Le risoluzioni impugnate sono state pronunciate dopo l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della legge federale sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110). Il ricorso è quindi disciplinato dal nuovo diritto (art. 132 cpv. 1 LTF).

1.2 Il Tribunale federale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF). Esso vaglia quindi, di massima, d'ufficio se e in che misura entra nel merito di un ricorso.

1.3 I ricorrenti sostengono, invero in maniera generica, che il litigio concernerebbe i loro diritti politici e adducono la violazione degli art. 20, inerente alla fusione e divisione di Comuni, e 34 Cost. /TI, secondo cui le autorità provvedono ad informare i cittadini sugli oggetti in votazione, norme queste da porre in relazione con gli art. 4 e 6 LASC e che sarebbero state applicate in maniera arbitraria e pertanto lesiva dell'art. 9 Cost. Essi fanno valere che l'Esecutivo cantonale avrebbe indetto la criticata votazione consultiva prima di ordinare uno studio preliminare di aggregazione, prima d'aver nominato una commissione ad hoc per lo studio della fusione e prima d'aver trasmesso ai Comuni interessati una proposta con uno o più scenari di aggregazione da sottoporre alle relative assemblee con il preavviso dei relativi Municipi. Rilevato che non sono date eccezioni ai sensi dell'art. 83 LTF al ricorso in materia di diritto pubblico, i ricorrenti aggiungono, in maniera contraddittoria, che nella misura in cui non fossero adempiuti gli estremi di questo rimedio, il gravame dovrebbe essere trattato come "ricorso in materia costituzionale". Ora, poiché nell'ambito di votazioni popolari è dato il ricorso in materia di diritto

pubblico (art. 82 lett. c LTF), il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 e segg. LTF) è manifestamente inammissibile.

1.3.1 In effetti, per l'attuazione di una votazione consultiva valgono, di massima, le stesse disposizioni di procedura applicabili per le votazioni popolari ordinarie (cfr. DTF 104 la 226 consid. 1a; 236 consid. 2). Inoltre, nella fattispecie, non si tratta di una votazione consultiva che non implicherebbe una decisione giuridicamente vincolante per i cittadini, ossia di un semplice sondaggio d'opinione (o del sondaggio, di cui si dirà, prospettato dal Municipio di Cadro): nel Canton Ticino l'aggregazione di comuni non può infatti aver luogo senza previa votazione consultiva delle assemblee comunali (art. 6 cpv. 1 LASC; il Gran Consiglio può nondimeno decretare, in casi eccezionali, un'aggregazione anche contro l'opinione di una parte dei cittadini: sulle cosiddette aggregazioni coattive vedi gli art. 20 cpv. 3 Cost./TI e 9 LASC e la sentenza 1P.265/2005 del 18 aprile 2006 concernente il Comune di Bignasco, apparsa in RtiD II-2006 n. 4).

1.3.2 I ricorrenti hanno inoltre un interesse pratico e attuale alla disamina del gravame: in effetti, in linea di principio, ulteriormente essi non avranno più la facoltà di esprimersi sulla fusione, eccetto nel caso di riuscita di un eventuale referendum contro il decreto legislativo con il quale il Gran Consiglio decidesse l'aggregazione. Infatti, di massima, come cittadini, contrariamente al Comune, essi non sono legittimati ad opporsi a un'eventuale aggregazione coatta (sentenza 1P.242/2005 del 18 aprile 2006 nella causa "Comunità di Aquila", apparsa in RtiD II-2006 n. 1).

1.3.3 Sia i ricorrenti sia il Consiglio di Stato considerano le decisioni impugnate incidentali. A meno che riguardino la competenza o la ricusazione (art. 92 LTF), le decisioni pregiudiziali e incidentali notificate separatamente possono essere impugnate soltanto se possono causare un pregiudizio irreparabile (art. 93 cpv. 1 lett. a) o se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defaticante o dispendiosa (lett. b). Seppure nel contesto della procedura di aggregazione prevista dalla LADS le decisioni impugnate si riferiscono a una fase intermedia, sotto l'aspetto contenzioso esse rappresentano decisioni impugnabili ai sensi dell'art. 82 lett. c LTF. I ricorrenti hanno il diritto a che la votazione consultiva, che di massima rappresenta l'unica possibilità attraverso la quale essi possono esprimere la loro volontà, rispetti il loro diritto di voto.

1.4 Nella risposta, il Consiglio di Stato, richiamate le sentenze del Tribunale federale sulle

aggregazioni coatte dei Comuni di Sala Capriasca e di Aquila (apparse in RDAT I-2001 n. 1 e RtiD II-2006 n. 1), contesta la legittimazione a ricorrere degli insorgenti, sostenendo che non sarebbero particolarmente toccati dalle decisioni impugnate. L'assunto non regge. Nella fattispecie, contrariamente alle cause invocate dall'Esecutivo cantonale, il ricorso non è infatti fondato in primo luogo sull'autonomia comunale, ma è diretto in sostanza contro gli atti preparatori della votazione in esame, che potrebbero falsare l'esercizio della volontà popolare e che, di massima, devono essere impugnati immediatamente (cfr. DTF 121 I 357 consid. 2c): inoltre, in concreto, il Municipio di Cadro ha dichiarato al Consiglio di Stato la sua posizione contraria alla prospettata aggregazione. D'altra parte, in materia di diritti politici, il ricorrente non dev'essere particolarmente toccato dalla decisione impugnata, poiché il diritto di ricorso in tale ambito spetta a chiunque abbia diritto di voto nell'affare in causa (art. 89 cpv. 3 LTF). La questione di sapere se i cittadini siano adeguatamente informati circa l'avversata votazione consultiva è una questione di merito, non di legittimazione.

1.5 Il ricorso può essere presentato per violazione del diritto, in particolare delle disposizioni cantonali in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari, conformemente a quanto stabilito dall'art. 95 lett. d LTF. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto (art. 106 cpv. 1 LTF). Esso né è vincolato dagli argomenti sollevati nel ricorso né dai motivi adottati dall'autorità inferiore; può quindi accogliere un ricorso per motivi diversi da quelli invocati e respingerlo sulla base di una motivazione differente da quella posta a fondamento del giudizio impugnato (cfr. DTF 130 III 136 consid. 1.4 pag. 140).

Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente. Nella motivazione va esposto in forma sintetica in che misura la decisione impugnata viola il diritto (cfr. sentenza 1C_3/2007 del 20 giugno 2007 consid. 1.4.1, destinata a pubblicazione). 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. Esso non può entrare nel merito sulla pretesa violazione di un diritto costituzionale o su questioni attinenti al diritto cantonale o intercantonale se la censura non è stata sollevata né motivata in modo preciso nell'atto di ricorso (art. 106 cpv. 2 LTF). Nella fattispecie l'atto di ricorso adempie solo in parte queste esigenze di motivazione applicabili anche ai ricorsi per violazione del diritto di voto, come già valeva sotto l'egida dell'OG (cfr. DTF 130 I 26 consid. 2.1; sentenze 1P.150/2003 del 5 dicembre 2003 consid. 1.2, apparsa in RtiD I - 2004 n. 48 pag 159, 1P.145/2005 del 17 marzo 2005 consid. 1.5 e 1P.248/2005 del 27 aprile 2005 consid. 1.5, apparse in RtiD II - 2005 n. 1 pag. 3 e n. 34 pag. 175).

1.6 I ricorrenti censurano il fatto che il Consiglio di Stato ha avviato la procedura di aggregazione accogliendo l'istanza di un solo Comune, cioè la Città di Lugano. Ciò poiché quest'ultima nella sua domanda indicava che 338 cittadini di Cadro avevano dato il loro consenso alla prospettata fusione. Ora, premesso che tale critica non concerne di per sé il diritto di voto ed è quindi inammissibile, i ricorrenti disconoscono che secondo il chiaro tenore dell'art. 4 cpv. 1 LASC è sufficiente che l'istanza sia formulata da un Municipio, e non, come da loro sostenuto a torto, da almeno due Comuni. Del resto, affermazioni ricorsuali secondo cui i cittadini, che avrebbero sottoscritto la petizione a favore dell'aggregazione, l'avrebbero fatto "senza aver ben capito il tema in oggetto riproponendosi di opporsi al momento della votazione", così come l'assunto secondo cui i fautori della fusione costituirebbero un gruppo esiguo "che non ha capito la portata della decisione", sono poco rispettosi della volontà popolare e poco seri. Per di più, queste circostanze non esercitano alcun influsso sulla votazione litigiosa.

2.

2.1 La libertà di voto e di elezione garantisce al cittadino elettore che siano riconosciuti solo i risultati elettorali corrispondenti in modo affidabile e non falsato alla volontà dell'elettore liberamente espressa (art. 34 cpv. 2 Cost.; cfr. DTF 130 I 290 consid. 3.1; 129 I 232 consid. 4.2). Una formazione e un'espressione libera della volontà degli elettori presuppone che l'oggetto sottoposto al voto sia portato tempestivamente e in maniera adeguata alla loro conoscenza. Le modalità in cui deve avvenire l'informazione vengono dedotte in primo luogo dal diritto cantonale. Le norme che disciplinano il dovere di informazione delle autorità non sono delle semplici prescrizioni d'ordine (DTF 132 I 104 consid. 3.1 con numerosi rinvii anche alla dottrina; DTF 130 I 290 consid. 3.2; Michel Besson, *Behördliche Information vor Volksabstimmungen*, Berna, 2003, pag.164 e 230 segg.).

2.2 L'art. 4 LASC dispone che il Consiglio di Stato esamina l'istanza di aggregazione e, se questa non è manifestamente incompatibile con gli obiettivi di politica cantonale in tema di aggregazione, entro sei mesi vi dà seguito avviando uno studio d'aggregazione di cui definisce il comprensorio (cpv. 2). Di regola, esso nomina una commissione, che entro il termine fissato allestisce lo studio e, sentiti i Municipi, lo sottopone al Governo: sono riservate diverse modalità operative stabilite dal Consiglio di Stato (cpv. 3).

L'art. 4 cpv. 3 LASC recita, come si è visto, che la procedura di fusione viene avviata con lo studio d'aggregazione. Il capoverso seguente attenua tuttavia questa esigenza, che alla semplice lettura del capoverso precedente parrebbe imprescindibile. In effetti, il Consiglio di Stato nomina "di regola" una commissione. Esso, usando il suo potere di apprezzamento, può quindi anche non procedere a detta nomina. Un'eventuale mancata nomina della stessa implica ovviamente anche la rinuncia a far allestire lo studio d'aggregazione da parte di detta commissione. Certo non pare escluso che un siffatto studio possa essere redatto direttamente dal Consiglio di Stato: nel messaggio n. 5355 del 14 gennaio 2003 sulla LASC si indica che, per esempio, non appare necessario costituire una commissione di studio quando i Municipi, in collaborazione fra loro, sottopongono uno studio al Governo. La facoltà per il Consiglio di Stato di scegliere modalità operative diverse è del resto espressamente riservata dalla citata norma.

2.3 In siffatte circostanze, il perentorio assunto ricorsuale, secondo cui uno studio di aggregazione sarebbe obbligatorio per legge, è per lo meno impreciso e generico. Certo, è vero che in concreto le schede modulari non sono state allestite dal Consiglio di Stato, ma dalla Città di Lugano senza il concorso attivo del Municipio di Cadro. I ricorrenti insistono tuttavia a torto sulla circostanza che il Gran Consiglio, che potrebbe essere chiamato a esprimersi sull'aggregazione qualora il Consiglio di Stato dovesse sottoporgli la sua proposta (art. 7 LASC), dovrebbe procedervi senza uno studio serio e soltanto sulla base di dette schede. Con questa argomentazione essi disattendono che questo quesito, non attinente al loro diritto di voto, esula dall'oggetto del litigio e che, d'altra parte, essi non sono legittimati a far valere un'eventuale lesione dei diritti spettanti al Parlamento.

2.3.1 È inoltre a torto ch'essi sostengono che la popolazione di Cadro non potrebbe recarsi alle urne senza aver avuto la possibilità di conoscere il preavviso del suo Municipio e del Consiglio di Stato. Essi non indicano alcun elemento concreto secondo cui il Municipio non sottoporrebbe, come richiesto dall'art. 6 cpv. 1 LASC, il suo preavviso ai cittadini. Il Comune, con scritto del 6 giugno 2007 ha del resto ribadito al Governo cantonale la sua opposizione al progetto di aggregazione e sottolineato di non accettare le citate schede modulari, ritenendole redatte in maniera unilaterale. La sua volontà, e il suo compito, di informare compiutamente la popolazione risulta evidente dalla sua presa di posizione del 22 gennaio 2007 e dalla sua informazione del 14 marzo successivo, nella quale precisava di aver contattato anche il Municipio di Sonvico.

2.3.2 I ricorrenti parrebbero disattendere che nella risoluzione del 22 maggio 2007 il Consiglio di Stato ha autorizzato il Dipartimento delle istituzioni, chiaramente prima della votazione in esame, in particolare a redigere e a trasmettere il rapporto del Consiglio di Stato alla popolazione. Certo, occorre dare atto ai ricorrenti che mal si comprende perché nella fattispecie non è stato allestito uno specifico studio di aggregazione, considerato anche l'obbligo del Governo cantonale di dirigere la collettività spiegando compiutamente i suoi obiettivi (cfr. DTF 132 I 104 consid. 4.1): ciò a maggior ragione ritenuta la spaccatura della popolazione di Cadro sull'argomento e ricordato che la volontà popolare costituisce un elemento fondamentale per valutare l'opportunità di un progetto di fusione. La formazione di tale volontà può essere confortata attraverso uno studio che illustri in maniera chiara e oggettiva i vantaggi e gli svantaggi di una tale operazione. In effetti, come rilevato dal Consiglio di Stato, in concreto l'istanza di aggregazione tra i Comuni di Lugano e Villa Luganese è sottoscritta da entrambi i loro Municipi, ma il comprensorio coinvolto non costituisce un'entità territoriale coerente, interponendosi il

territorio del Comune di Cadro.

2.3.3 Certo, nella risposta 19 giugno 2007 alla lettera del 6 giugno precedente del Comune di Cadro, il Consiglio di Stato precisa d'aver rinunciato a creare una commissione ai sensi dell'art. 4 cpv. 3 LASC, poiché il Municipio di Cadro ha chiaramente espresso la sua contrarietà al progetto di aggregazione in esame. Esso ha sottolineato che, vista la particolarità della situazione, intende indicare chiaramente nel rapporto alla popolazione l'opinione del Comune e riportare il contenuto delle petizioni presentate in proposito, precisando che il Municipio avrà la possibilità di inviare alla popolazione, congiuntamente a detto rapporto, la propria presa di posizione. Dopo aver valutato l'esito della votazione litigiosa, il Governo deciderà se proporre al Gran Consiglio di formalizzare l'aggregazione tra il Comune di Lugano e quello di Cadro, oppure chiederne l'abbandono.

2.3.4 Infine, anche l'accento ricorsuale al fatto che non sarebbero state esaminate altre varianti è impreciso. In effetti, in data 22 gennaio 2007, il Municipio di Cadro aveva informato la popolazione di aver comunicato alla Città di Lugano la propria decisione di rinunciare, senza escluderla per il momento, all'avvio di una procedura di aggregazione, intendendo esaminare eventuali soluzioni alternative. Prospettava quindi di farsi promotore di un sondaggio, in contemporanea alle elezioni cantonali di aprile, offrendo alla popolazione la possibilità di esprimersi sulla fusione dopo un ampio dibattito informativo. Allo scopo di favorire la conoscenza della materia, il Municipio ha distribuito alle forze politiche il dossier a schede modulari realizzato come da lui comunicato - invero contraddicendo altre sue affermazioni - in collaborazione con la Città di Lugano. Con nota informativa del 14 marzo 2007, il Municipio, volendo approfondire ulteriormente il tema, ha poi posticipato a data da definire

l'annunciato sondaggio. Con scritto del 24 aprile 2007, in risposta a una richiesta di chiarimenti sottopostagli dai Municipi di Cadro e Sonvico, il Consiglio di Stato si è pure espresso sull'eventualità di essere confrontato a domande

contrapposte di aggregazione nello stesso comprensorio, in particolare riguardo a un'eventuale istanza da parte di quest'ultimi tendente all'avvio di una procedura di fusione tra i due Comuni.

2.3.5 In siffatte circostanze si può ritenere che la popolazione in parte è già stata e ancora potrà essere informata compiutamente o per lo meno in maniera sufficiente e oggettiva sulla votazione litigiosa. In questo contesto va pure tenuto conto del fatto che nel Cantone Ticino il tema delle aggregazioni è da anni all'ordine del giorno e che i cittadini sono quindi a conoscenza dei contrapposti interessi in gioco e sensibilizzati su questa delicata tematica. Giova nondimeno osservare che nella fattispecie, considerate anche le vive reazioni che l'aggregazione in esame ha suscitato nella popolazione, l'allestimento di uno studio d'aggregazione, ricordato che secondo il messaggio della LASC questo ha lo scopo di chiarire la fattibilità e l'opportunità del progetto di aggregazione mettendone a fuoco tutti gli elementi determinanti, poteva apparire opportuno, anche se la sua assenza non integra ancora, seppure di poco, gli estremi di una violazione del diritto di voto. Certo, il Consiglio di Stato può applicare modalità operative diverse: in tal caso occorre tuttavia spiegarne chiaramente i motivi e illustrare il modo di procedere alternativo. La conoscenza della volontà popolare, per il tramite di una votazione consultiva imposta

dalla legge, non costituisce infatti un'alternativa allo studio d'aggregazione. La semplice conoscenza della volontà popolare avrebbe potuto essere se del caso indagata attraverso il sondaggio informale prospettato dal Comune di Cadro. Di fronte a un eventuale esito negativo della consultazione popolare, appare di conseguenza assai dubbio che il Gran Consiglio possa decidere un'aggregazione coattiva del Comune di Cadro senza potersi fondare su uno specifico studio d'aggregazione.

3.

3.1 Ne segue che il ricorso in materia di diritto pubblico, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF; DTF 133 I 141).

3.2 L'emanazione del presente giudizio rende priva di oggetto l'istanza di effetto sospensivo.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso in materia di diritto pubblico è respinto.

2.

Il ricorso sussidiario in materia costituzionale è inammissibile.

3.

Le spese giudiziarie di fr. 1'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti in solido.

4.

Comunicazione ai patrocinatori dei ricorrenti e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Losanna, 9 agosto 2007

In nome della I Corte di diritto pubblico

del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: