

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}  
1P.242/2005 /biz

Sentenza del 18 aprile 2006  
I Corte di diritto pubblico

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

Parti  
Comunità di Aquila,  
ricorrente,

contro

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

Oggetto  
art. 50 Cost. e art. 26 e 20 Cost./TI (aggregazione dei Comuni di Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone e Torre),

ricorso di diritto pubblico contro il decreto legislativo del 25 gennaio 2005 del Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Con messaggio del 7 settembre 2004 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha proposto al Gran Consiglio di adottare un decreto legislativo con cui veniva decisa la fusione dei Comuni di Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone e Torre. Nella votazione consultiva dell'8 febbraio 2004, indetta nei Comuni interessati, per l'aggregazione si sono pronunciati in totale 663 cittadini, contro 333: soltanto ad Aquila vi è stata una maggioranza di voti contrari, segnatamente 165 contro 121, ossia il 57.69%, mentre gli altri Comuni hanno accettato a grande maggioranza la fusione: il Comune di Campo Blenio con il 95.65%, Ghirone con il 69.23%. Olivone con l'81.37% e Torre con 58.48% di voti favorevoli.

B.

Con decreto legislativo del 25 gennaio 2005, pubblicato nel Foglio ufficiale del Cantone Ticino del 28 gennaio 2005, n. 8 pag. 692 e, decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 18 marzo 2005, n. 13 pag. 108 segg., il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha deciso la fusione dei citati Comuni in un nuovo Comune denominato Comune di Blenio, come proposto dal Governo. Contro questa decisione, la neocostituita Associazione ticinese per l'autonomia dei Comuni aveva lanciato un referendum, fallito per insufficienza delle firme raccolte.

C.

La "Comunità di Aquila" impugna il decreto legislativo dinanzi al Tribunale federale mediante un ricorso di diritto pubblico del 9 aprile 2005. Chiede di annullare il criticato decreto, che violerebbe l'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), la parità e l'equità di trattamento e il diritto di essere sentito (art. 29 Cost.), nonché l'autonomia comunale (art. 50 Cost.). Fa valere inoltre l'incostituzionalità della legge ticinese sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, del 16 dicembre 2003 (LASC).

D.

Il Consiglio di Stato propone di respingere, in quanto ricevibile, il ricorso, ponendo la tassa di

giustizia a carico dei ricorrenti con vincolo di solidarietà. Con atto complessivo del 10 giugno 2005 la ricorrente si riconferma nelle sue allegazioni e conclusioni.

Diritto:

1.

1.1 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 131 I 153 consid. 1, 145 consid. 2).

1.2 La legittimazione a interporre un ricorso di diritto pubblico si definisce unicamente sulla base dell'art. 88 OG (DTF 126 I 43 consid. 1a, 125 I 253 consid. 1b). Questa norma attribuisce il diritto di ricorrere ai privati o agli enti collettivi lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. L'art. 88 OG esclude l'azione popolare a tutela dell'interesse generale; il ricorso di diritto pubblico non è infatti destinato a salvaguardare interessi meramente fattuali né quelli pubblici di portata generale (DTF 130 I 82 consid. 1.3, 126 I 43 consid. 1a). Nella misura in cui il ricorso è presentato "nell'interesse della collettività" esso è pertanto inammissibile.

1.3 Come rettamente rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni, la non meglio precisata "Comunità di Aquila", tenuta ad addurre i fatti a sostegno della sua legittimazione e a dimostrarla (DTF 125 I 173 consid. 1b, 253 consid. 1c), ma che nemmeno sostiene d'avere personalità giuridica, non ha la capacità di stare in giudizio (sulla legittimazione delle associazioni v. DTF 130 I 82 consid. 1.3). Nell'atto complessivo essa rileva che sarebbe una semplice rappresentazione nominale di 151 cittadini di Aquila. Si giustifica quindi di esaminare la legittimazione dei ricorrenti, cittadini attivi di questo Comune.

1.4 I ricorrenti adducono che il contestato decreto tocca direttamente l'autonomia politica del comune, la cittadinanza, l'attinenza comunale e il diritto di voto dei cittadini. Aggiungono che hanno inoltrato il gravame in quanto, per divergenti concezioni politiche in materia di aggregazione comunale, né il Municipio né il Consiglio comunale di Aquila l'hanno presentato, nonostante la volontà contraria alla fusione manifestata dai cittadini nella già citata votazione consultiva. Poiché non sarebbe possibile lanciare un'iniziativa popolare per obbligare le autorità comunali a presentare il ricorso, la loro legittimazione ricorsuale sarebbe evidente, anche ed esclusivamente riguardo alla difesa dell'autonomia comunale.

1.4.1 L'assunto manifestamente non regge. Già nella decisione del 12 marzo 2001 concernente l'aggregazione forzata del Comune di Sala Capriasca, il Tribunale federale, ritenuta manifesta la legittimazione del Comune (sentenza 1P.700/2000, consid. 2b, apparsa nella RDAT I-2001 n. 1 pag. 3; v. anche DTF 131 I 91 consid. 1, 129 I 313 consid. 4.1 pag. 319), esprimendosi sulla legittimazione di un cittadino attivo del Comune a interporre il ricorso di diritto pubblico, aveva stabilito che questi non era toccato direttamente e personalmente nei suoi interessi personali giuridicamente protetti, ossia in quegli interessi privati di cui il diritto costituzionale assicura la protezione (art. 88 OG). Nei considerandi di quella sentenza, sui quali i ricorrenti non si esprimono, il Tribunale federale aveva quindi stabilito che, nella misura in cui era diretto a difendere l'integrità del territorio del suo Comune, il gravame del cittadino era inammissibile (consid. 2c/aa). Ciò vale anche per il ricorso in esame.

1.4.2 Il Tribunale federale, pronunciandosi poi sull'asserita violazione dell'autonomia comunale addotta dal cittadino, quesito sul quale insistono anche i ricorrenti, ha ricordato che a fondamento di un ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto, il cittadino può far valere, a titolo ausiliario, la lesione dell'autonomia comunale, sempreché l'atto impugnato limiti i diritti politici dei cittadini e possa pertanto essere oggetto di un ricorso secondo l'art. 85 lett. a OG (DTF 113 la 241 consid. 3; sentenza 1P.570/2000 del 5 dicembre 2000 consid. 4; cfr. anche DTF 119 la 214 consid. 2c, 114 la 291 consid. 3a, 105 la 47). Sempre nella causa del Comune di Sala Capriasca, il Tribunale aveva tuttavia rilevato che essendo litigiosa l'esistenza del comune e non la sua autonomia, la legittimazione del cittadino a proporre le altre censure era dubbia (consid. 2c/cc).

Nel caso di specie le autorità comunali di Aquila, come rilevato anche dai ricorrenti, sono favorevoli all'aggregazione e deliberatamente non vi si sono opposte, per cui i ricorrenti non sono chiaramente legittimati a far valere, a titolo pregiudiziale, la lesione dell'autonomia comunale, visto che l'organo competente a rappresentare il Comune vi ha rinunciato (DTF 107 la 96 consid. 1c; sentenza 1P.545/1993 del 14 gennaio 1994 consid. 2a, apparsa in RDAT I-1995 n. 28 pag. 71).

## 2.

2.1 Per quanto riguarda la perdita dei diritti di iniziativa legislativa e di referendum facoltativo, conferiti in determinate circostanze al comune (v. art. 41 e 42 Cost./TI), i ricorrenti misconoscono che il Tribunale federale, sempre nella sentenza del 12 marzo 2001 - da loro ignorata sui punti principali - ha stabilito che ciò costituisce una conseguenza diretta, inevitabile e ovvia della fusione, ritenuto comunque che quegli stessi diritti spetterebbero poi al nuovo comune (consid. 2b).

2.2 Certo, con la scomparsa del comune quale entità autonoma vengono meno anche i diritti - la cui lesione è sostenuta anche nel caso di specie - dei ricorrenti alla cittadinanza di quel comune e il diritto di partecipare, in tale ambito, alla formazione delle sue decisioni. Come tuttavia rilevato nella decisione del 12 marzo 2001, il diritto di voto non è comunque colpito (consid. 2c/bb). Quelle considerazioni valgono anche per gli accenni ricorsuali concernenti la cittadinanza, l'attinenza comunale e il diritto di voto, che i cittadini potranno esercitare liberamente e in condizioni di uguaglianza nell'ambito del nuovo comune. Per di più, la nuova legge sulle aggregazioni poteva essere oggetto di referendum, come il decreto legislativo impugnato, per cui il diritto di voto manifestamente non è stato leso.

2.3 I ricorrenti disattendono inoltre che 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 e di contestare la regolarità della procedura di voto e l'accertamento del suo risultato (art. 34 cpv. 2 Cost.; DTF 130 I 290 consid. 3.1): questo rimedio non può invece essere proposto per contestare l'ammissibilità materiale di un atto, come il criticato decreto legislativo, di per sé adottato, come nella fattispecie, regolarmente (DTF 117 la 66 consid. 1d/cc; sentenza 1P.248/2005 del 27 aprile 2005 consid. 2.2, apparsa in RtiD II-2005 n. 34 pag. 175). Ora, i ricorrenti non censurano la legalità o l'irregolarità della votazione consultiva, bensì, a torto come si vedrà, il suo carattere meramente consultivo. Il diritto di voto non è quindi stato violato.

## 3.

3.1 Giova nondimeno rilevare che l'assunto ricorsuale principale, secondo cui il diritto di voto sarebbe stato disatteso perché l'Autorità cantonale avrebbe oltrepassato le proprie competenze e leso l'art. 20 cpv. 1 Cost./che impedisce ai comuni di fondersi senza il consenso dei loro cittadini, e che secondo i ricorrenti dovrebbe rivestire forzatamente un carattere di obbligatorietà e di perentorietà, sarebbe manifestamente infondato. L'art. 20 cpv. 1 Cost./TI concerne infatti soltanto le fusioni volontarie, non quelle coatte, disciplinate al capoverso 3 dell'invocata norma.

I ricorrenti contestano come già visto, peraltro con censure meramente appellatorie e quindi inammissibili (sulle esigenze di motivazione secondo l'art. 90 cpv. 1 lett. b OG v. DTF 130 I 26 consid. 2.1), il carattere "consultivo" della votazione dell'8 febbraio 2004 e il modo in cui è stata presa in considerazione da parte del Gran Consiglio. Essi disconoscono tuttavia che già nel considerando 3 della sentenza del 12 marzo 2001, conclusioni con le quali essi neppure si confrontano, il Tribunale federale aveva rilevato, richiamando il rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio per la Costituzione e i diritti politici, del 9 giugno 1997 (pubblicato in edizione speciale della RDAT 1997, pag. 28-30), che la norma costituzionale era stata completata con un terzo capoverso, il quale conferiva al Gran Consiglio la competenza di decretare una cosiddetta fusione coatta o coattiva, che gli permetteva di prescindere dal consenso dei cittadini di un comune e di deciderla anche contro la loro volontà. In sostanza, come risulta dai dibattiti parlamentari, l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI costituisce una norma speciale, che deroga al principio generale espresso nel primo capoverso.

3.2 Già nella sentenza appena citata, era stato sottolineato che, secondo la costante giurisprudenza, la fusione poteva essere decretata anche senza l'accordo di tutti i comuni interessati, per quanto fosse prevista dal diritto cantonale e questo non imponesse un siffatto consenso. È stato altresì stabilito che nel Cantone Ticino l'accordo dei cittadini, su cui insistono i ricorrenti adducendo senza tuttavia dimostrarlo che dovrebbe trattarsi di un consenso deliberativo e non semplicemente consultivo, non è richiesto dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI. Il Tribunale federale ha quindi espressamente ritenuto che il testo costituzionale non escludeva affatto la possibilità di decretare una fusione anche senza il consenso di un comune, rilevando che ciò "è del resto insito nell'accettato concetto di fusione forzata" (consid. 5 in fine e rinvii; cfr. anche DTF 131 I 91 consid. 2, 94 I 351 consid. 4b/ bb).

3.3 Circa la natura della votazione popolare in vista di un'aggregazione di due o più comuni si esprime in termini oltremodo chiari anche il messaggio del 14 gennaio 2003 sulla nuova legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni, adottata posteriormente alla citata sentenza, nel quale è

espressamente rilevato che la votazione, come in precedenza, ha valenza consultiva, per cui il volere popolare non pregiudica o limita la facoltà di proposta del Consiglio di Stato e la decisione del Gran Consiglio, in particolare di procedere a un'aggregazione senza il consenso della cittadinanza locale (pag. 24; cfr. anche pag. 15 e 28). Il preavviso assembleare di natura consultiva, come disposto dall'art. 6 cpv. 1 LASC, determina quindi anzitutto la natura volontaria o coatta della fusione (cfr. Beatrix Zahner, Gemeindevereinigungen - öffentlichrechtliche Aspekte, tesi, Zurigo 2005, pag. 231). Ne segue che l'art. 9 LASC, secondo cui, date determinate premesse, il Gran Consiglio, con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri e tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono (tutti) favorevoli, non viola la Costituzione (su questo tema vedi sentenza 1P.265/2005 nella causa Comune di Bignasco, decisa in data odierna, consid. 2.5.2 e 3).

3.4 Infine, sempre nel giudizio del 12 marzo 2001, è stato stabilito che la fusione, fosse pure coatta, di massima né contrasta con l'art. 50 cpv. 1 Cost., che garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale, né con l'art. 16 Cost./TI, che garantisce l'esistenza del comune, garanzia che concerne tuttavia l'istituto comunale come tale e non il singolo comune (consid. 3). Il ricorso, qualora fosse stato ammissibile, sarebbe quindi stato infondato anche nel merito.

3.5 Indipendentemente dalla carenza di legittimazione nel merito, i ricorrenti possono censurare la violazione delle garanzie procedurali che il diritto cantonale o l'invocato art. 29 Cost. conferisce loro quale parti, sempreché tale inosservanza equivalga a un diniego di giustizia formale (DTF 129 I 217 consid. 1.4). Il ricorrente non legittimato nel merito, non lo è tuttavia nemmeno per far valere che la motivazione della decisione impugnata non sarebbe sufficiente, non abbastanza differenziata o errata nel merito (DTF 129 I 217 consid. 1.4, 118 la 232 consid. 1c). Il giudizio su tali quesiti non può infatti essere distinto da quello sul merito. Ne segue che le critiche ricorsuali concernenti i motivi posti a fondamento della contestata aggregazione sono inammissibili.

Nella fattispecie i diritti di parte dei ricorrenti non sono stati violati. In effetti l'asserita lesione del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.) è tardiva, e quindi irricevibile, perché precisata soltanto nell'atto completivo e non riferita ad argomenti adottati dal Consiglio di Stato nelle sue osservazioni. Per di più, in detto atto, i ricorrenti - a ragione (v. DTF 131 I 91 consid. 3.1) - convengono con il Governo che l'invocata lesione non sarebbe consistita nell'inadeguato coinvolgimento della popolazione del Comune, ma nel mancato rispetto della volontà popolare scaturita dalla votazione consultiva dell'8 febbraio 2004; censura, come si è visto, infondata. L'accento ricorsuale a una violazione dell'equità di trattamento e di riflesso dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) perché il Consiglio di Stato avrebbe giustificato la contestata aggregazione coatta, sulla base di motivazioni che potrebbero di per sé essere applicate anche a numerosi altri comuni, che tuttavia non sarebbero stati aggregati coattivamente, sarebbe irricevibile. La censura, sempre perché formulata soltanto nell'atto completivo è infatti tardiva e, per di più, carente di motivazione (art. 90 cpv. 1 lett. b OG). In effetti, i ricorrenti non dimostrano affatto perché altri comuni si sarebbero trovati in situazioni comparabili dal profilo della struttura finanziaria, geografica e territoriale (sentenza del 12 marzo 2001 consid. 9; cfr. DTF 131 I 91 consid. 3.4 pag. 102 seg.).

3.5.1 Per finire, le critiche concernenti la politica cantonale sulle aggregazioni comunali, sulla quale si diffondono e imperniano il gravame i ricorrenti, esulano manifestamente dall'oggetto del litigio, come peraltro essi stessi ammettono, e sono quindi inammissibili.

4.

4.1 Ne segue che il ricorso, nella minima misura della sua ammissibilità, dev'essere respinto.

4.2 Riguardo alle spese processuali i ricorrenti rilevano che il gravame sarebbe motivato da un interesse pubblico, per cui, con riferimento alla causa del Comune di Sala Capriasca, in caso di soccombenza, dovrebbero essere esentati dalla tassa di giustizia. L'assunto non regge. Nell'invocata causa, il Comune è stato dispensato dal pagamento delle spese sulla base dell'art. 156 cpv. 2 OG, norma chiaramente non applicabile ai ricorrenti. D'altra parte, al cittadino ricorrente non erano state accollate spese poiché non era insorto solo per violazione dell'art. 85 lett. a OG, ma anche per la lesione dell'autonomia comunale, tema sul quale il Tribunale federale si era espresso con riferimento al ricorso del Comune (consid. 10). Nel caso concreto era tuttavia manifesto che i ricorrenti non potevano far valere questa censura e che, dopo l'emanazione dell'invocato giudizio, fosse palese che gran parte delle censure erano inammissibili (cfr. anche sentenze 1P.570/2000 del 5 dicembre 2000

consid. 5 e 1P.248/2005, citata). Le spese seguono quindi la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

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

2.

La tassa di giustizia di fr. 1'000.- è posta a carico dei ricorrenti in solido.

3.

Comunicazione a Elvezio Cima, per i ricorrenti, e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Losanna, 18 aprile 2006

In nome della I Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero  
Il presidente: Il cancelliere: