

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}  
1C\_415/2008

Sentenza del 24 agosto 2009  
I Corte di diritto pubblico

Composizione  
Giudici federali Féraud, Presidente, Aemisegger, Reeb, Fonjallaz, Eusebio,  
Cancelliere Cramerli.

Parti  
Comune di San Nazzaro,  
patrocinato dall'avv. Fabrizio Filippo Monaci,  
ricorrente,

contro

1. Comune di Caviano,
2. Comune di Contone,
3. Comune di Gerra Gambarogno,
4. Comune di Indemini,
5. Comune di Magadino,
6. Comune di Piazzogna,
7. Comune di Sant'Abbondio,
8. Comune di Vira Gambarogno,  
opponenti.

Oggetto  
aggregazione dei Comuni di Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna,  
San Nazzaro, Sant'Abbondio e Vira Gambarogno,

ricorso contro il decreto legislativo emanato il 19 agosto 2008 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.  
Fatti:

A.

Nel 2003 le autorità dei Comuni di Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, Sant'Abbondio, Vira Gambarogno e San Nazzaro hanno avviato uno studio sulle possibilità di sviluppo del Gambarogno. Lo studio, allestito nel 2005, confrontate diverse ipotesi, proponeva lo scenario di un "Comune unico". Il 21 ottobre 2005 l'Associazione dei Comuni, Circolo del Gambarogno, ha chiesto al Consiglio di Stato del Cantone Ticino l'avvio formale della procedura di aggregazione. La proposta di fusione è stata appoggiata da otto Comuni: San Nazzaro non vi ha aderito. La votazione consultiva ha avuto luogo il 25 novembre 2007. San Nazzaro si è opposto al progetto con 227 voti contrari (60%) e 154 (40%) favorevoli, mentre negli altri otto Comuni la proposta ha avuto ampio consenso (1336 voti favorevoli, ossia il 67%).

B. Con decreto legislativo del 23 giugno 2008, pubblicato, dopo la scadenza infruttuosa del termine di referendum, nel Bollettino ufficiale del Cantone Ticino n. 40/2008 del 19 agosto 2008 (pag. 504 segg.), il Gran Consiglio ha decretato l'aggregazione dei Comuni di Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, Sant'Abbondio e Vira Gambarogno in un nuovo Comune, denominato Comune del Gambarogno.

C.

Contro questo decreto il Comune di San Nazzaro presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarlo. Dei motivi si dirà nei considerandi.  
Con decreto presidenziale del 15 ottobre 2008, al ricorso è stato conferito effetto sospensivo.

D.

I Comuni di Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, Sant'Abbondio e

Vira Gambarogno, sottolineato di condividere il progetto di aggregazione e di opporsi all'esclusione del ricorrente dallo stesso, propongono di respingere il gravame. Il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, con osservazioni del 4 novembre 2008, chiede di respingerlo in quanto ammissibile.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 134 II 186 consid. 1).

1.2 La legittimazione a ricorrere del Comune è data, poiché deriva dal fatto che la sua aggregazione coatta, imposta con il contestato decreto, lo farebbe scomparire come ente a sé stante, toccandolo nella sua autonomia e nella sua esistenza (art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 1 e 2 Cost./TI; art. 89 cpv. 2 lett. c LTF; DTF 131 I 93 consid. 1; 134 I 204 consid. 2.2; sentenza 1C\_41/2008 del 26 maggio 2009 nella causa Comune di Muggio consid. 1.2; messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 pag. 3886).

1.3 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 (DTF 133 II 249 consid. 1.4.1). 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 134 IV 36). Per di più, quando il ricorrente invoca, come in concreto, la violazione di diritti costituzionali (principi di proporzionalità e di uguaglianza fra determinati comuni ticinesi), il Tribunale federale, in applicazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF, esamina le censure sollevate soltanto se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 134 II 244 consid. 2.2; 133 II 249 consid. 1.4.2). In questa misura, argomentazioni vaghe o meramente appellatorie e semplici rinvii agli atti cantonali non sono quindi ammissibili (DTF 134 I 83 consid. 3.2; 129 I 113 consid. 2.1). Si vedrà in seguito, che l'atto di ricorso, di 92 pagine, come a ragione rilevato dal Consiglio di Stato, talvolta prolisso e ripetitivo, adempie solo in parte queste esigenze di motivazione.

1.4 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, 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, 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 134 II 124 consid. 4.1; 133 II 257 consid. 5.1), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 133 II 396 consid. 3.2).

1.4.1 Il comune può far valere, invocando la sua autonomia, 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; 129 I 392 consid. 2.1).

1.4.2 Sulla base dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, il ricorrente può far valere la violazione di garanzie conferitegli dalla costituzione cantonale o da quella federale: questa norma riprende la giurisprudenza relativa al ricorso di diritto pubblico (messaggio del 28 febbraio 2001, citato, 3886). In tale ambito, il ricorrente 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 dell'autonomia (DTF 134 I 204 consid. 2.2).

1.5 Il ricorrente lamenta un accertamento dei fatti manifestamente errato e incompleto, quindi arbitrario. Ora, 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 LTF, disciplina analoga a quella dell'art. 97 cpv. 1 LTF; DTF 133 II 249 consid. 1.2.2 e 1.4.3). La parte ricorrente, che intende contestare i fatti accertati dall'autorità inferiore, deve quindi spiegare in maniera circostanziata per quale motivo ritiene che le condizioni di una delle eccezioni previste dall'art. 105 cpv. 2 LTF sarebbero realizzate (DTF 133 IV 286 consid. 1.4 e 6.2).

2.

2.1 Il ricorrente fa valere in primo luogo una violazione del diritto a un processo equo e quello di adire un tribunale. Al riguardo richiama l'art. 191b cpv. 1 Cost., relativo alle autorità giudiziarie dei Cantoni, e in particolare l'art. 29a Cost., concretato dall'art. 86 cpv. 2 e 3 LTF, concernente la garanzia della via giudiziaria, in vigore dal 1° gennaio 2007, secondo cui nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria, riservati casi eccezionali per i quali la Confederazione e i Cantoni possono escludere per legge la via giudiziaria.

2.2 Ora, ricordato che l'impugnato decreto legislativo è entrato in vigore nel 2008 ed il Cantone Ticino non ha fatto capo alla possibilità offerta dall'art. 130 cpv. 4 LTF, torna applicabile l'art. 130 cpv. 3 LTF, secondo cui entro due anni dall'entrata in vigore della LTF i Cantoni emanano le disposizioni di esecuzione concernenti la competenza, l'organizzazione e la procedura delle giurisdizioni inferiori nelle cause di diritto pubblico ai sensi degli art. 86 cpv. 2 e 3 e 88 cpv. 2 LTF, incluse quindi le norme necessarie alla garanzia della via giudiziaria di cui all'art. 29a Cost. (cfr. DTF 133 I 286 consid. 1 in fine; 130 I 82 consid. 1.2; sentenza 2P.312/2006 del 4 dicembre 2006).

2.3 Contrariamente all'assunto ricorsuale, anche quando, come in concreto, il Tribunale federale statuisce dopo il 1° gennaio 2009, il termine transitorio di due anni istituito dall'art. 130 cpv. 3 LTF, scadente il 31 dicembre 2008, rimane determinante per l'attuazione della garanzia della via giudiziaria. Essa non è quindi applicabile ai casi in cui la decisione cantonale di ultima istanza è stata pronunciata prima di tale data: né il Cantone Ticino ha adottato, durante il termine transitorio, oltre nuove disposizioni, una prassi disarmonizzante (sentenze 2C\_271/2008 del 27 novembre 2008 consid. 3; 1C\_267/2008 del 27 ottobre 2008 consid. 2.1 e 2C\_373/2008 del 12 giugno 2009 consid. 1.2).

2.4 Del resto, allo scopo di adeguare l'apparato giudiziario amministrativo ticinese agli art. 29a e 191b Cost. e 86 cpv. 2 LTF, norme invocate dal ricorrente, il Gran Consiglio ha emanato, il 2 dicembre 2008, la legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa, pubblicata nel BU n. 4/2009 del 27 gennaio 2009, con entrata in vigore immediata. Essa elenca, con il sistema enumerativo, i rimedi di diritto a livello cantonale previsti per le differenti leggi. Riguardo all'impugnazione nella sede cantonale di atti legislativi e di decreti concernenti fusioni coatte, detta legge non istituisce alcuna autorità di ricorso. Nel relativo messaggio n. 5994 del 13 novembre 2007, il Governo cantonale rileva, richiamando l'art. 87 LTF, che contro gli atti normativi del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato non vi è l'obbligo per i Cantoni di istituire un'autorità giudiziaria di ricorso. Riguardo all'art. 86 cpv. 3 LTF, secondo cui per le decisioni di carattere prevalentemente politico i Cantoni possono istituire, quale autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale, un'autorità diversa da un tribunale, nel citato messaggio si rileva che si possono sottrarre a detto esame quegli atti di governo, emanati dal Gran

Consiglio o dal Consiglio di Stato, di natura essenzialmente politica, nei quali vi è un potere di apprezzamento estremamente ampio: si precisa che si tratta in particolare anche delle decisioni in materia di aggregazioni comunali. Il Governo cantonale sottolineava che le fusioni di Comuni rappresentano atti aventi uno spiccato carattere politico, ragione per cui suggeriva di non prevedere in questo campo alcuna facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo: il legislatore cantonale ha seguito la proposta.

Si può aggiungere che, con messaggio n. 6208 del 5 maggio 2009, il Consiglio di Stato, esprimendosi su un'iniziativa parlamentare tendente tra l'altro all'introduzione di una norma di clausola generale di competenza al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo, in sostituzione dell'attuale sistema di clausola enumerativa nelle differenti leggi, si è dichiarato disposto ad avviare la procedura per una modifica legislativa in tal senso. Visto quanto precede, in concreto, la questione non dev'essere tuttavia esaminata oltre.

2.5 L'accenno ricorsuale a una lesione dell'art. 32 cpv. 3 Cost., poiché sarebbe stata disattesa la garanzia del doppio grado di giurisdizione, è privo di qualsiasi consistenza, ritenuto che l'invocata norma si applica alla procedura penale.

Certo, al riguardo il ricorrente sostiene, in maniera del tutto generica, che la mancata garanzia del doppio grado di giurisdizione può in certi casi configurare una violazione del diritto di essere sentito (art. 29 Cost.; cfr. sentenza 4P.236/2003 del 16 marzo 2004 consid. 5.1). Esso non tenta tuttavia di spiegare perché il diritto di essere sentito sarebbe stato leso nella fattispecie (sull'asserita carenza di informazione della popolazione prima della votazione consultiva vedi consid. 12.2). Del resto, nelle osservazioni al ricorso a ragione il Consiglio di Stato sottolinea che la criticata decisione è stata preceduta da uno studio di aggregazione, da numerose serate d'informazione, dal rapporto governativo alla cittadinanza, da incontri della Direzione del Dipartimento delle istituzioni, dalla votazione consultiva, dall'inoltro da parte del Municipio di San Nazzaro di un documento del 20 dicembre 2007 e di missive indirizzate al Governo e alla Commissione speciale aggregazioni, da un'audizione di una delegazione del Municipio davanti a detta Commissione, ecc. In siffatte circostanze non è quindi ravvisabile alcuna violazione del diritto di essere sentito (DTF 131 I 91 consid. 3.1).

3.

3.1 Il ricorrente, richiamato l'art. 50 Cost. relativo all'autonomia comunale, fa dapprima valere una violazione del diritto costituzionale ticinese, segnatamente degli art. 16, concernente la garanzia dell'autonomia comunale, e 20 Cost./TI, relativo alla fusione di Comuni. Al riguardo, giova ricordare che il principio della legalità, cui esso accenna, non è leso nell'ambito di aggregazioni coatte fondate su disposizioni cantonali (DTF 131 I 91).

3.2 Sempre a proposito dell'asserita violazione di norme costituzionali, e con riferimento ad aggregazioni di altri comuni ticinesi, il ricorrente adduce il mancato rispetto dei principi di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost.) e della parità di trattamento (art. 8 Cost.). Questi principi non hanno tuttavia portata propria rispetto al divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.; DTF 135 I 43 consid. 1.3), invocato dal ricorrente in relazione all'applicazione degli art. 2, 8 e 9 della legge ticinese del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LASC), i cui presupposti a suo dire non sarebbero adempiuti nella fattispecie.

3.3 L'art. 50 cpv. 1 Cost. garantisce l'autonomia comunale "nella misura prevista dal diritto cantonale". Secondo questa norma, l'autonomia comunale è un istituto di diritto cantonale, che esiste unicamente se e in quanto quest'ultimo la consacra: essa, contrariamente al ripetitivo e infondato assunto ricorsuale, non impedisce, di massima, un'aggregazione coatta (DTF 131 I 91; 94 I 351; sentenze 1P.265/2005 in re Comune di Bignasco del 18 aprile 2006, consid. 2.2, in RtiD 2004 II n. 4 pag. 17, con numerosi riferimenti anche alla dottrina; 1P.700/2000 in re Comune di Sala Capriasca 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, 2a ed. 2006, vol. I, n. 233 e 301; URSIN FETZ, Gemeindefusion, 2009, pag. 153; VINCENT MARTENET, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, in L'avenir juridique des communes, 2007, pag. 185). Compete in ogni caso ai Cantoni stabilire l'estensione e la misura dell'autonomia comunale (BEATRIX ZÄHNER, Gemeindevereinigungen - öffentlichrechtliche Aspekte, 2005, pag. 19, 22 e 28; RENÉ RHINOW, Die Bundesverfassung 2000, pag. 91). Ne segue che, nella misura in cui il ricorrente fa valere la violazione della sua autonomia riferendosi all'esistenza o all'integrità del suo territorio, occorre fondarsi unicamente sul diritto cantonale (DTF 131 I 91 consid.2).

3.4 L'art. 16 Cost./TI definisce il Comune un ente di diritto pubblico e ne garantisce l'esistenza (cpv. 1); lo dichiara inoltre autonomo nei limiti della Costituzione e delle leggi (cpv. 2). Contrariamente al generico e inconsistente assunto ricorsuale, questa garanzia concerne l'istituto comunale, non il singolo comune (vedi il messaggio per la revisione totale della Costituzione ticinese, pubblicato nel 1995 in edizione speciale della RDAT, pag. 48; EROS RATTI, Il Comune, vol. IV, 2003, pag. 26). L'affermazione del ricorrente di non poter condividere la relativa giurisprudenza del Tribunale federale, conforme peraltro alla dottrina cantonale, secondo cui questa disposizione non impedisce la modificazione della ripartizione territoriale tra i comuni né l'aggregazione, anche coatta, non viola di per sé la garanzia costituzionale, non induce chiaramente a reconsiderarla (sentenze in re Comune di Bignasco, consid. 2.3-2.6 e in re Sala Capriasca, consid. 3, citate; GIORGIO BATTAGLIONI, Aspetti giuridici della fusione dei Comuni ticinesi in, RDAT 2000 I, pag. 25).

3.5 Il ricorrente insiste poi su un'asserita violazione dell'art. 20 Cost./TI, in particolare del suo terzo capoverso. L'invocata norma ha il seguente tenore:

"1 I Comuni non possono fondersi con altri Comuni o dividersi senza il consenso dei loro cittadini e

l'approvazione del Gran Consiglio.

2 Il Cantone favorisce la fusione dei Comuni.

3 Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni, alle condizioni previste dalla legge.

4 ..."

Al riguardo sostiene che sarebbe necessario determinare la vera ratio legis di questa norma e, allo scopo, fa accenno ad alcuni passaggi dei lavori preparatori, del messaggio governativo, del rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio e ai dibattiti parlamentari. Insiste sull'assunto secondo cui la fusione coatta sarebbe stata prevista in particolare per i comuni con scarso potenziale demografico, che non sarebbero più in grado di svolgere i loro compiti sotto il profilo politico, amministrativo e finanziario, presupposti dai quali dipende l'autonomia comunale stessa, e al fine di garantirne l'efficienza. Ne deduce, che la fusione coatta dovrebbe limitarsi ai comuni demograficamente insufficienti, impossibilitati a svolgere correttamente le loro funzioni per mancanza di autonomia finanziaria, politica o amministrativa e quindi a casi eccezionali. Ricordato che San Nazzaro è un Comune finanziariamente ed economicamente forte, asserisce, a torto come si vedrà, che la giurisprudenza nelle cause in re Sala Capriasca e Bignasco avrebbe confermato detta interpretazione, sottolineando che nella prima sentenza si rilevava che la fusione coatta è imponibile solo in via eccezionale e quale "ultima ratio". Accenna infine alla dottrina (RATTI, op. cit., pag. 24 segg.), disattendendo tuttavia che la duplice condizione cumulativa - consenso dei cittadini e approvazione del Gran Consiglio - si riferisce all'aggregazione volontaria, di cui all'art. 20 cpv. 1 Cost./TI, e non a quella coatta, al cui proposito il richiamato autore rileva soltanto che "non è sempre facile" e che non sarebbe "così scontata".

3.5.1 Ora, già nelle sentenze appena citate, con le quali il ricorrente peraltro non si confronta, il Tribunale federale aveva esaminato il contenuto, la portata e la ratio di questa disposizione e della sua modifica, approvata con votazione popolare del 25 settembre 2005, che non aveva comunque alterato la disciplina delle fusioni coatte. Infatti, la norma costituzionale era stata completata con un terzo capoverso, che, come più volte ribadito dal Tribunale federale, conferiva al Gran Consiglio la competenza di decretare una fusione anche senza il consenso dei cittadini di un comune o contro la loro volontà, attuando la cosiddetta fusione coatta: sostanzialmente l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI costituisce quindi una norma speciale, che deroga al principio generale espresso nel primo capoverso del disposto (consid. 3 a 6). I selettivi e unilaterali accenni ricorsuali a determinati passaggi giurisprudenziali a sostegno della sua tesi non inducono manifestamente a riesaminare la questione, già decisa.

3.5.2 Il ricorrente sostiene che l'interpretazione, a suo dire corretta, dell'art. 20 Cost./TI sembrerebbe essere quella di garantire l'autonomia al comune che è in grado di assolvere il mandato sancito dall'art. 16 Cost./TI. In tal caso, la sua esistenza non potrebbe essere annullata da una norma di rango inferiore, segnatamente dalla LASC, ma soltanto nei ristretti limiti dell'art. 20 cpv. 3 Cost./TI da esso indicati. Per contro, qualora un comune non sia più in grado di svolgere autonomamente i propri compiti sotto il profilo finanziario, amministrativo e politico, e pertanto non sia più funzionale né funzionante, la sua esistenza non può più essere garantita.

D'altra parte il ricorrente, insistendo sull'assunto unilaterale secondo cui dai lavori preparatori della norma costituzionale emergerebbe un'asserita volontà di attuare una fusione coatta solo in presenza di comuni che rimanendo soli non sarebbero più in grado di assicurarsi un'autonomia finanziaria, economica e amministrativa, misconosce che questi requisiti non sono affatto stati ripresi nella norma costituzionale e, in siffatti termini, neppure nella LASC. Del resto, anche nel messaggio governativo alla LASC, oltre alle aggregazioni per necessità, si parlava di quelle per opportunità, promosse nelle fasce di territori situate a ridosso dei centri urbani, relative a comuni ancora solidi (pag. 7). Sulle premesse di una fusione coatta, con particolare riferimento alla situazione finanziaria del comune, non stabilite dall'art. 20 cpv. 3 Cost. ma dalla LASC, si dirà in seguito. Il ricorrente parrebbe inoltre disattendere, che la sua personale interpretazione della norma costituzionale e della LASC né è stata condivisa dalla citata Commissione né dal Governo né, per finire, dal Parlamento cantonale.

3.6 Insistendo ripetutamente sull'esito negativo della votazione consultiva, il ricorrente sembra non voler prendere atto che, secondo la costante e invalsa giurisprudenza, la fusione, qualora un siffatto consenso non sia imposto dalla normativa cantonale, può essere decretata anche senza l'accordo di tutti i Comuni interessati (sentenza in re Sala Capriasca consid. 5 e 6; DTF 131 I 91 consid. 2; 94 I 351 consid. 4b/bb; 27 I 324 consid. 1). Ora, è notorio che, nonostante le ridondanti e ininfluenti disquisizioni ricorsuali, nel Cantone Ticino l'accordo dei cittadini non è richiesto dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, ciò che è del resto manifesto e insito nel concetto di fusione coatta (vedi anche il chiaro rapporto governativo alla LASC, pag. 24 e 28). Le critiche di violazione degli art. 50 Cost., 16 e 20 Cost./TI sono quindi manifestamente infondate.

4.

4.1 Il ricorrente adduce poi l'asserita incostituzionalità della LASC, ravvisando una violazione del principio della legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.). Ammesso che la ratio legis della LASC è conforme alla Costituzione cantonale, esso adduce un'asserita incostituzionalità degli art. 2 cpv. 1 e 2, 8 cpv. 1 e 9 lett. b LASC. L'art. 9 LASC, decisivo per decretare una fusione coatta, ha il seguente tenore:

"Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:

a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;

b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;

c) se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio."

4.1.1 Nella sentenza in re Comune di Sala Capriasca (consid. 6) il Tribunale federale aveva ritenuto la costituzionalità della fusione coatta prevista dalla previgente legge sulla fusione e separazione di Comuni del 6 marzo 1945 (LFSC). Questa conclusione vale a maggior ragione per la LASC e in particolare per il suo art. 9, la cui costituzionalità è pure già stata riconosciuta dal Tribunale federale nella sentenza in re Comune di Binasco (consid. 3), alla quale per brevità si rinvia, ricordato che le citate condizioni non devono essere adempiute cumulativamente. Le diffuse disquisizioni ricorsuali non inducono a scostarsi da quel giudizio.

4.1.2 Il ricorrente lamenta in particolare l'incostituzionalità dell'art. 9 lett. b LASC che, a suo dire, contraddirebbe lo spirito dell'art. 20 cpv. 3 Cost./TI.

Nella fattispecie la fusione si fonda sull'art. 9 lett. b LASC: i motivi previsti dalla lett. a, in particolare la struttura finanziaria del Comune, in sostanza unico argomento sul quale insiste il ricorrente e del quale si dirà in seguito, e dalla lett. c, non sono infatti stati invocati. Giova qui ricordare che nel messaggio sulla LASC è stato posto l'accento sugli obiettivi perseguiti con le aggregazioni indicati all'art. 2: essi, contrariamente all'assunto ricorsuale, non sono di natura prettamente finanziaria, ma tendono piuttosto a permettere la creazione di entità comunali propositive, a favorire la valorizzazione e la gestione del territorio e alla rivitalizzazione delle zone periferiche (pag. 6 seg.). Va da sé, che questi motivi possono costituire la giustificazione classica per legittimare un'aggregazione coatta (cfr. DTF 131 I 91 consid. 3).

Infine l'accento, appellatorio, circa un'asserita carenza di densità normativa dell'art. 9 lett. b LASC, non sufficientemente delimitata, e l'assunto secondo cui i comuni autonomi rientranti in un progetto aggregativo non avrebbero coscienza di poter essere oggetto di un'eventuale fusione coatta, nonostante la loro sufficiente forza finanziaria e il netto responso negativo delle urne, chiaramente non dimostrano una lesione dell'art. 20 cpv. 3 Cost./TI.

4.2 Anche riguardo al criticato art. 2 LASC gli argomenti ricorsuali sono incentrati sull'assunto secondo cui una fusione coatta potrebbe essere imposta soltanto quando il Comune si trova in una situazione di precarietà e si fondano sulla citata esegesi dell'art. 20 Cost./TI da esso proposta, interpretazione che come si è visto non regge. D'altra parte, come rettamente rilevato dalle autorità cantonali e dagli altri otto Comuni, il ricorrente neppure tenta di dimostrare perché in particolare gli obiettivi del ricambio nelle cariche pubbliche, il miglioramento del potere contrattuale del Comune nei confronti delle istanze superiori, il perseguimento di entità territoriali coerenti, la localizzazione ottimale delle infrastrutture di servizio alla popolazione e la riduzione del numero dei consorzi (art. 2 cpv. 2 lett. a-d ed f LASC) sarebbero incostituzionali e non sarebbero raggiunti con la criticata fusione.

4.3 Pure l'asserita incostituzionalità dell'art. 8 cpv. 1 LASC, secondo cui il Gran Consiglio decide, secondo l'interesse generale, sulla proposta di aggregazione, è chiaramente infondato. Al riguardo, infatti, il ricorrente si limita in sostanza a sostenere che l'interesse generale non corrisponderebbe a quello dei Comuni toccati dal progetto aggregativo, bensì soltanto a quello perseguito del Comune che si oppone a un'aggregazione coatta.

4.3.1 Dal messaggio governativo sulla LASC, ribadito il ruolo centrale del Gran Consiglio quale rappresentante dei cittadini di tutto il Cantone, risulta chiaramente che l'interesse generale si riferisce anche a fusioni che in uno o più comuni non raggiungono la maggioranza dei consensi, ricordato che in tale ambito la decisione parlamentare sarà guidata dagli obiettivi indicati all'art. 2 LASC. È stato

sottolineato che in tale contesto il Parlamento saprà valutare la volontà di tutto il comprensorio e l'importanza di una logica di progetto, ovviando a voti negativi di singoli Comuni spesso "ancorati a peculiarità di "campanile" e da taluni ancora confusi con rimarchevole espressione di democrazia" (pag. 15). Nel citato messaggio, contrariamente all'assunto ricorsuale, è stato chiaramente espresso che in presenza di preavvisi comunali negativi il Gran Consiglio terrà conto dell'esito della votazione in tutto il comprensorio, ciò significa che "dovrà, ma pure potrà, essere debitamente considerata la volontà espressa a maggioranza nel comprensorio e non solo nel singolo Comune" (pag. 28). Al riguardo giova ricordare che anche l'art. 9 LASC impone al Gran Consiglio di tener conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il

comprensorio e non solo, come a torto ripete il ricorrente, del comune che si oppone alla fusione.

4.3.2 Privato di fondamento è pure l'assunto ricorsuale secondo cui l'art. 8 LASC sarebbe applicabile solo alle fusioni volontarie, perché la Commissione della legislazione, tuttavia non seguita dal Parlamento, aveva proposto di scindere detta norma in due articoli, di cui uno riguardante le aggregazioni con preavviso favorevole e l'altro quelle con preavvisi solo parzialmente favorevoli. Il ricorrente disattende che, esprimendosi sull'art. 8, nel messaggio governativo sulla LASC si precisava che lo stesso poneva le premesse per poter procedere di massima ad aggregazioni che, fra gli altri, coinvolgevano anche un comune finanziariamente e amministrativamente solido, per quanto per posizione geografica, importanza del suo territorio, delle sue risorse umane e finanziarie appariva un tassello indispensabile del nuovo comune. È del resto palese, come a ragione rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni al ricorso, che l'interesse generale è quello dei Comuni interessati dal processo aggregativo e che lo stesso può prevalere, a determinate condizioni, su quello di un singolo comune che vi si opponga, poiché altrimenti sarebbe vanificata la facoltà del Gran Consiglio, prevista dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, di decidere una fusione coatta.

4.3.3 Anche in tale ambito il ricorrente si limita ad asserire, in maniera del tutto generica, che la prassi ticinese confonderebbe l'interesse generale con la politica cantonale delle aggregazioni, che sarebbe confortata da parecchi studi ma non dalla Costituzione. Il ricorrente sostiene, con un'argomentazione come si è visto infondata, che nella misura in cui le fusioni coatte ticinesi si fonderebbero sull'interesse generale, inteso quale riflesso della politica cantonale delle aggregazioni, tale interpretazione sarebbe pacificamente contraria alla Costituzione cantonale. Al riguardo, occorre ribadire che non spetta al Tribunale federale esprimersi a livello teorico su un'asserita politica ticinese delle aggregazioni: esso è solo chiamato a vagliare se una determinata aggregazione coatta, sottoposta al suo giudizio, rispetti o no le esigenze poste dalla legge cantonale. Ora, anche in questo ambito, il ricorrente si dilunga in disquisizioni meramente teoriche e in interpretazioni personali fondate talvolta anche su presupposti imprecisi ed errati, che non considerano il chiaro tenore delle norme applicabili e il fatto, notorio e additato dalla dottrina più recente a modello (Fetz, op. cit., pag. 164), che nel Cantone Ticino, alle

condizioni fissate dalla legge cantonale, aggregazioni coatte sono possibili.

Pure l'assunto ricorsuale secondo cui il Cantone giustificerebbe le fusioni coatte con l'intendimento di salvare i progetti aggregativi, mentre dovrebbe attenersi soltanto all'esame della precarietà del Comune da "coattare", è privo di fondamento. A torto infatti il ricorrente vorrebbe ridurre e parificare l'interesse generale dell'art. 8 LASC a quello del Comune opponente. Priva di motivazione e di ogni consistenza è poi l'affermazione secondo cui l'art. 8 LASC avrebbe un carattere puramente declaratorio e si applicherebbe soltanto alle fusioni volontarie. Ne segue, che l'asserita incostituzionalità di questa norma non è minimamente dimostrata.

5.

5.1 Il ricorrente insiste sulla circostanza che, nella sentenza in re Sala Capriasca, il Tribunale federale aveva rilevato che l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI si applica "in via eccezionale" (consid. 6 e 8). Su questo tema il Tribunale federale si è espresso nelle sentenze in re Comune di Bignasco e Comune di Muggio, alle quali si rinvia. D'altra parte, sia nel messaggio governativo sia nel rapporto granconsiliare sia ancora durante i dibattiti parlamentari concernenti l'aggregazione litigiosa, le autorità cantonali hanno tenuto conto di questa esigenza, valutando ripetutamente e sotto vari aspetti l'esito negativo della votazione consultiva a San Nazzaro e, come si vedrà, l'assenza di alternative valide. Esse hanno infatti considerato, contrariamente al ricorrente che a torto non vi accorda alcun peso, l'interesse generale ai sensi dell'art. 8 LASC, segnatamente quello degli altri Comuni chiaramente favorevoli all'aggregazione a nove.

5.2 Sempre riguardo al requisito dell'eccezionalità, il ricorrente afferma che l'aggregazione coatta sarebbe ormai divenuta una costante prassi ticinese, indicando in particolare i progetti che hanno avuto esito negativo nella votazione consultiva, ma che non di meno sono sfociati in una fusione

coatta (sullo stato delle aggregazioni ultimate, abbandonate, votate e non votate nel Cantone Ticino vedi: [www.ti.ch/DI/DI/SezEL/riforma/](http://www.ti.ch/DI/DI/SezEL/riforma/)). Del resto, con scritto del 14 luglio 2009, il Dipartimento delle istituzioni ha sottoposto in consultazione ai Municipi dei Comuni ticinesi un progetto di revisione della LASC. Il ricorrente adduce, manifestamente a torto, che il Tribunale federale avrebbe avallato questa prassi. Esso continua infatti a misconoscere che il Tribunale federale non deve esprimersi a livello teorico e generale sulla politica delle aggregazioni nel Canton Ticino, ma esaminare se, nei singoli specifici casi sottoposti al suo giudizio, l'impugnata fusione leda in maniera arbitraria la normativa cantonale. Non gli spetta infatti di pronunciarsi compiutamente su progetti non oggetto di ricorso.

6.

6.1 Come rettamente rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni al ricorso, le motivazioni dell'impugnato decreto, che seppure emanato dal Gran Consiglio non costituisce un atto di natura legislativa bensì amministrativa, ossia una decisione concernente l'applicazione del diritto (DTF 131 I 91 consid. 3.1 e rinvii), sono contenute nel messaggio governativo n. 6058 del 16 aprile 2008 e nel relativo rapporto della Commissione speciale aggregazione dei Comuni del Gran Consiglio dell'11 giugno 2008.

6.2 Nel citato messaggio, il Governo ha ricordato che nel 2003 le autorità comunali, e per esse l'Associazione dei Comuni del Gambarogno, Circolo del Gambarogno (ASSCO), avevano avviato le prime riflessioni su una possibile riorganizzazione istituzionale della regione, commissionando a un consulente esterno, con la collaborazione della Sezione degli enti locali, uno studio sulle possibilità di sviluppo del Gambarogno, sfociato nel 2005 nel "rapporto sulle opzioni di sviluppo istituzionale, organizzativo e territoriale del comprensorio del Gambarogno". Confrontate diverse ipotesi, lo studio proponeva lo scenario di un "Comune unico" come quello più opportuno ed efficace, considerato come ogni suddivisione in più entità comportasse una riduzione dei vantaggi, senza proporre di nuovi. Il 21 ottobre 2005 l'ASSCO ha chiesto l'avvio formale della procedura di aggregazione ai sensi dell'art. 4 LASC. il Governo ha incaricato questa associazione, e per essa il suo Comitato direttivo composto dei Sindaci dei nove Comuni, dei presidenti del Consorzio piano regolatore e dell'Ente turistico del Gambarogno, di presentare una proposta di fusione, trasmessa poi all'Esecutivo cantonale il 23 agosto 2007. La proposta era appoggiata da otto Comuni, eccetto San Nazzaro che, a maggioranza, non vi ha aderito.

La votazione consultiva ha avuto luogo il 25 novembre 2007. San Nazzaro si è chiaramente opposto al progetto con 227 voti contrari (60%) e 154 (40%) favorevoli, mentre negli altri otto Comuni la proposta ha avuto ampio consenso (1336 voti favorevoli, ossia il 67%), con percentuali di sì comprese tra il 66 e l'84%. Dopo questo scrutinio, il Municipio di San Nazzaro ha trasmesso al Direttore del Dipartimento delle istituzioni un documento "Comune di San Nazzaro. Possibili convergenze e collaborazioni con il nuovo Comune del Gambarogno. Progetto che mantiene le proprie peculiarità anche a otto Comuni", nel quale ribadiva la sua volontà di voler rimanere comune a sé stante.

6.2.1

Sempre nel citato messaggio, il Governo ha sottolineato la posizione centrale di San Nazzaro, che divide la parte alta e bassa del comprensorio. Ha ritenuto che senza di esso la contiguità territoriale sarebbe puramente formale, poiché il collegamento Piazzogna - Indemini - Gerra esiste solo sulla carta, ma non è praticabile. L'Esecutivo cantonale ha poi esaminato i vari scenari (l'abbandono del progetto o la sua realizzazione con otto Comuni, senza San Nazzaro) e la proposta di aggregazione posta in votazione (nove Comuni): non ha esaminato oltre la possibilità di un'eventuale fusione limitata all'Alto Gambarogno, rilevato che già nel quadro del menzionato studio erano state approfondite e scartate varianti diverse da quelle del comprensorio unico. Ha poi rifiutato l'abbandono del progetto, ritenendo che l'opposizione di San Nazzaro rivestiva una valenza importante ma non decisiva, poiché non poteva condizionare le aspirazioni di tutto il comparto. Il Governo ha quindi esaminato le due ipotesi: aggregazione a otto con "isola" di San Nazzaro oppure fusione coatta. Riguardo a quest'ultima opzione, esso ha accertato che nel comprensorio il nuovo Comune è sorretto da un vasto, solido e diffuso appoggio popolare, mentre una proposta senza San Nazzaro, con la conseguente cesura nel mezzo, non avrebbe analogo sostegno. Valutando l'interesse generale, esso ha tenuto conto degli scopi delle fusioni indicati all'art. 2 LASC, ricordando che i Comuni di Indemini e Contone si trovano in una situazione di dissesto finanziario, che ne impone il risanamento. La soluzione, che non poteva essere disgiunta dal discorso aggregativo nel quale è previsto un sostegno finanziario di sei milioni di franchi, implicava un comprensorio unito, comprensivo quindi di San Nazzaro.

6.2.2 Il Governo ha ritenuto che l'opposizione di San Nazzaro era verosimilmente riconducibile al suo

moltiplicatore d'imposta (75%), inferiore a quello previsto per il nuovo Comune (85%). Ha aggiunto che si poneva tuttavia il discorso di una redistribuzione regionale delle risorse, per cui nell'ottica cantonale non poteva essere privilegiato un discorso di autonomia sul breve termine a discapito di uno sviluppo istituzionale (l'aggregazione dell'intero comparto) che tenesse conto anche del principio di solidarietà e che promuovesse un benessere duraturo su un più importante comparto territoriale. Solo il Gambarogno unito poteva quindi rappresentare un potenziale forte, differenziato e complementare quale interlocutore dei limitrofi agglomerati urbani di Bellinzona e Locarno.

6.2.3 Riguardo alla necessità del coinvolgimento del Comune ricorrente, il Governo ha rilevato che esso avrebbe potuto continuare, perlomeno nell'immediato, la propria strada, essendo pure immaginabile che venga accerchiato dal nuovo Comune e che sia possibile trovare in tale ambito modalità di organizzazione più o meno onerose ed efficaci. La costituzione di enti maggiormente democratici, responsabili, autonomi e promotori di progetti, oltre agli aspetti territoriali, non poteva tuttavia prevedere la creazione di un'enclave, ricordate altresì le importanti risorse finanziarie iniettate quali misure di sostegno nel progetto aggregativo. L'inserimento di San Nazzaro, ha concluso quindi il Governo, si imponeva per manifeste ragioni di natura territoriale, ritenuto che la sua assenza avrebbe diviso in due la fascia lacustre, interrompendo i collegamenti con i tre Comuni del Basso Gambarogno: sotto il profilo pianificatorio, organizzativo e gestionale, una siffatta cesura sarebbe un puro controsenso. La legislazione in materia di aggregazioni (art. 2 cpv. 2 lett. c LASC) indica infatti come obiettivo la costituzione di entità territoriali coerenti. Per di più, il progetto della valorizzazione della riva lago avrebbe avuto un senso solo

se l'aggregazione comprendeva l'intera riva. La mancata inclusione di San Nazzaro impedirebbe pure di sciogliere numerose e importate forme di collaborazione intercomunale, segnatamente la riduzione del numero dei Consorzi. San Nazzaro rappresenta circa un sesto/settimo del territorio, il 15% degli abitanti, il 13% dei posti lavoro, il 18% delle risorse fiscali e il 15% delle spese, per cui ha un peso significativo, anche se non assolutamente decisivo. Esso assume comunque una posizione centrale, senza la quale la parte bassa del comprensorio si troverebbe maggiormente emarginata, con un conseguente eccessivo sbilanciamento verso la parte alta del comparto.

6.3 Nel rapporto dell'11 giugno 2008 sul citato messaggio, la Commissione speciale aggregazione dei Comuni rileva che, nel comprensorio, San Nazzaro risulta tra i Comuni con le risorse fiscali per abitante più alte e con l'indice di forza finanziaria più elevato, ma pur sempre inferiore alla media cantonale, ritenuta la differenza più sostanziale nel moltiplicatore applicato. Al riguardo ha tuttavia precisato che il ricorrente ha compiuto gli ammortamenti al tasso minimo prescritto dalla legge, per cui il suo raddoppio, previsto da una recente revisione legislativa, comporterebbe un maggior onere di oltre 200'000.-- franchi. Anch'essa ha ritenuto che, benché i motivi dell'opposizione siano più di uno, il moltiplicatore abbia sicuramente svolto un ruolo non trascurabile. Ha ricordato che prima di decidere essa ha udito tutte le parti, concludendo che nella fattispecie, rispetto all'esito negativo del voto consultivo in un singolo comune, doveva prevalere una valutazione dell'interesse generale. Ha quindi ritenuto l'inclusione di San Nazzaro come ampiamente giustificata proprio per la salvaguardia dell'integrità del comprensorio, visto che nel caso in esame la coerenza territoriale, sovente evocata nei recenti dibattiti

parlamentari, è innegabile. L'esclusione di San Nazzaro, pur non rompendo topologicamente la contiguità del territorio, causerebbe una separazione di fatto tra Alto e Basso Gambarogno, il collegamento montano attraverso Indemini essendo del tutto teorico. L'esclusione penalizzerebbe inoltre i nuclei del Basso Gambarogno, che resterebbero tagliati fuori dal resto del Comune: senza San Nazzaro, il baricentro del nuovo Comune sarebbe spostato decisamente verso il polo di Magadino e Contone. Importanti progetti, come la valorizzazione della riva del lago, non potrebbero essere realizzati. Si tratterebbe inoltre di una soluzione parziale, con indubbio carattere di provvisorietà: soluzione che, avversata oggi, sarebbe con tutta probabilità inevitabile domani.

6.4 Nel rapporto di minoranza del 19 giugno 2008, criticata la LASC, ci si è limitati ad addurre che le aggregazioni coatte "proprio non le condividiamo" e a sostenere che finora sarebbero stati forzatamente fusi solo comuni che presentavano situazioni finanziarie catastrofiche.

6.5 Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sono stati essenzialmente ribaditi gli esposti a favore e a sfavore della fusione coatta già presenti negli atti preparatori. I parlamentari intervenuti hanno poi ribadito la facoltà del Gran Consiglio di procedere a un'aggregazione coatta, la valenza del principio della solidarietà intercomunale, nonché della volontà della maggioranza della popolazione di un comprensorio rispetto a quella di un singolo comune, rilevando che l'esclusione di San Nazzaro renderebbe oltremodo difficile disciplinare per il tramite di convenzioni puntuali i vari rapporti con il nuovo Comune, permettendo inoltre la creazione di un comprensorio con contiguità, ma senza

coerenza territoriale.

7.

7.1 Il Comune ricorrente, sottolineata la sua assenza di precarietà, insiste sulla sua ottima situazione socio-economica e finanziaria, nonché demografica, ritenuto l'aumento negli ultimi decenni della popolazione domiciliata di 700 persone e con una popolazione estiva, grazie all'importante numero di case secondarie (circa il 70%), di 4'000 residenti. Rileva l'assenza di carenze amministrative o finanziarie. Ribadisce poi, a sfavore della sua fusione coatta, l'asserito mancato adempimento dell'esigenza dell'"ultima ratio", poiché la stessa, a suo dire, potrebbe essere imposta solo a comuni precari sotto tutti gli aspetti ma non riferita all'intero progetto aggregativo, che potrebbe essere abbandonato, nuovamente discusso, sospeso o continuato anche senza la sua partecipazione.

7.2 La tesi ricorsuale non può essere seguita. In effetti, il ricorrente si limita in sostanza ad addurre, anche se in maniera perentoria, che senza il consenso dei cittadini di un comune una fusione coatta non sarebbe realizzabile. Come si è visto, tale assunto non regge, ricordato che nel Cantone Ticino l'aggregazione coatta era peraltro già contemplata nella precedente legge del 1945, come rilevato nella sentenza in re Sala Capriasca (consid. 6).

7.3 Riguardo alla contestata necessità della sua partecipazione al progetto aggregativo, il ricorrente sostiene che il nuovo ente manterrebbe la sua validità anche con otto Comuni e ricorda ch'esso non è il Comune più forte del progetto. Con questo accenno esso però non dimostra affatto l'arbitrarietà della tesi governativa, secondo cui il suo apporto di risorse umane e finanziarie, anche se non decisivo, costituisce nondimeno un peso significativo per il progetto. La necessità della partecipazione di San Nazzaro, anche sotto il profilo di una forte giustificazione socio-economica, è d'altra parte chiaramente condivisa dagli altri otto Comuni, per i quali a lungo termine non è minimamente immaginabile e senza prospettiva politica una sua via solitaria fuori dal territorio del Gambarogno.

7.4 Il ricorrente contesta, in maniera meramente appellatoria, l'argomentazione della Commissione speciale aggregazione dei Comuni circa la necessità dello scioglimento dei consorzi e delle convenzioni in vigore. Adduce che il nuovo Comune subentrerebbe nei diritti e negli obblighi di quelli precedenti (art. 13 cpv. 3 LASC), per cui, considerata la surrogazione, non occorrerebbe cambiare nulla. La tesi manifestamente non regge, ritenuto che l'aggregazione coatta permette di superare, seguendo una nuova concezione, queste forme di collaborazione intercomunale, riconosciute come delicate sotto il profilo democratico. Senza la partecipazione di San Nazzaro, come rettamente ritenuto dalla Commissione, è manifesto che queste collaborazioni regionali dovrebbero essere riesaminate e adattate alla nuova situazione, in particolare per quanto riguarda i Consorzi del piano regolatore, già in fase di revisione, e del Centro scolastico del Gambarogno. Certo, come rilevato nel messaggio governativo e indicato dal ricorrente, sarebbe possibile trovare modalità più o meno onerose ed efficaci per organizzare queste nuove collaborazioni: ciò non corrisponde tuttavia allo scopo previsto dall'art. 2 lett. f LASC, tendente alla riduzione del numero dei consorzi. Nella fattispecie, la fusione coatta è infatti concepita, come sottolineato dagli altri Comuni interessati, come la logica continuazione dei rapporti di collaborazione già esistenti, per cui essa non è inappropriata (DTF 131 I 91 consid. 3.3. pag. 101).

7.4.1 Certo, il ricorrente sostiene, invero sempre in maniera generica limitandosi in sostanza a elencare le unità amministrative che non subirebbero cambiamenti e le possibilità di una loro riorganizzazione, che il progetto aggregativo a livello pratico potrebbe essere mantenuto anche senza la sua partecipazione. Asserendo poi che le fusioni sarebbero sussidiarie ai consorzi, esso non dimostra tuttavia l'arbitrarietà della criticata soluzione, di certo conforme allo spirito della legge ticinese. Manifestamente a torto esso sostiene, insistendo sull'"ultima ratio" e richiamando l'art. 19 Cost./TI, che una fusione coatta potrebbe aver luogo soltanto qualora il comune interessato, fatto uso di tutte le collaborazioni intercomunali possibili, rimanga in condizioni di precarietà. Questa sua apodittica interpretazione non risulta dalla richiamata dottrina (GUIDO CORTI, Introduzione in, Il Comune, 1997, pag. 2 e 3) e ancor meno dalla sentenza in re Sala Capriasca (consid. 8), emanata anch'essa per di più prima dell'adozione dell'art. 2 lett. f LASC, nella quale si precisa semplicemente che la fusione coatta va affrontata tenendo conto anche degli altri mezzi istituzionali.

Il legislatore ticinese, adottando l'art. 2 lett. f LASC, ha in effetti dimostrato la chiara volontà di voler ridurre il numero dei consorzi, che, come sottolineato nei dibattiti parlamentari sulla fusione in esame, denotano un certo deficit di democrazia, affinché le decisioni importanti vengano adottate dal popolo, attraverso la possibilità del referendum. L'accenno ricorsuale ad altre forme di collaborazione

sovracomunale, associazioni di comuni, convenzioni raccolta rifiuti, scolastiche e Corpo pompieri del Gambarogno, dimostrano peraltro che i problemi attuali non possono essere risolti nel contesto di un singolo Comune e che l'esclusione di San Nazzaro comporterebbe inevitabilmente la definizione di nuove collaborazioni con il nuovo Comune. La scelta di regolare le necessarie collaborazioni nel quadro di un nuovo Ente pubblico non è quindi per nulla arbitraria, anche sotto l'aspetto democratico. In effetti, come precisato nel rapporto alla cittadinanza, il nuovo Comune subentrerà nei consorzi, negli enti e nelle convenzioni, di cui fanno parte gli attuali Comuni, in modo che l'attuale rete di collaborazioni intercomunali potrà essere semplificata e il potere decisionale e di controllo restituito all'autorità comunale e di conseguenza, indirettamente, a tutti i cittadini, rafforzando quindi in pratica l'autonomia del nuovo Comune.

7.4.2 Per di più, nelle loro osservazioni al ricorso, i Comuni favorevoli alla fusione insistono proprio sul fatto che la costituzione di numerosi consorzi, e in particolare quello per la gestione del piano regolatore, è dimostrativa dell'integrazione della regione in un unico territorio. Aggiungono che sarebbe difficile risolvere la questione di alcuni consorzi, in particolare quello del piano regolatore, e ancor più problematico scindere la gestione di un territorio unitario per restituire a San Nazzaro competenze nel frattempo trasferite al Consorzio regionale, sottolineando i problemi che si creerebbero anche nella ridefinizione del Consorzio scolastico. Essi ricordano che, anche dopo il voto negativo di San Nazzaro, i loro amministratori hanno ribadito che un'aggregazione senza il ricorrente non entrava in linea di conto, visto che gli interessi del Gambarogno sono largamente dipendenti dalle possibilità di realizzare l'aggregazione completa: per loro, la criticata fusione presenta una forte giustificazione socio-economica, per cui l'esclusione di San Nazzaro diminuirebbe l'impatto e i vantaggi di importanti progetti che richiedono un sostegno unitario della regione.

7.5 Il ricorrente disquisisce poi sulle nozioni di fusioni "per necessità" e di "opportunità" alle quali si accenna nel messaggio governativo sulla LASC (pag. 7). Secondo la sua interpretazione, quando la fusione costituirebbe un'"opportunità", essendo il comune autonomo e sufficiente, occorrerebbe imperativamente il consenso degli interessati alla realizzazione del progetto, poiché l'opportunità escluderebbe l'"ultima ratio", mentre solo qualora si tratterebbe di "necessità", per comuni in situazioni precarie, sarebbe ipotizzabile una fusione coatta. Al riguardo, adduce semplicemente che in concreto era stato commissionato uno studio esplorativo sulle "opportunità" di sviluppo del Gambarogno, per cui, sebbene la contestata fusione sia stata ritenuta la soluzione migliore, non significherebbe ch'essa sia l'unica e l'ultima valida. Con quest'argomentazione esso disconosce tuttavia che il Tribunale federale non deve determinare quale sia la soluzione ottimale, ma soltanto decidere se quella impugnata sia addirittura insostenibile e quindi arbitraria, tenendo conto non soltanto di un singolo aspetto, come quello dell'autonomia finanziaria di un comune sul quale insiste il ricorrente, ma del risultato globale della ponderazione dei

vari interessi in gioco, segnatamente anche di quelli degli altri Comuni interessati dall'aggregazione. Ora, sia il Governo sia il Parlamento cantonale sia gli altri Comuni hanno chiaramente spiegato perché l'unica alternativa alla criticata variante unitaria, ossia la fusione a otto Comuni, non poteva comunque, a lungo termine, entrare in linea di conto. È del resto manifestamente errata la concezione propugnata dal ricorrente che nel caso in cui un comune partecipi a un progetto di fusione per opportunità, quella coatta sarebbe esclusa per legge.

8. Sempre in tema di "ultima ratio", il ricorrente sostiene che nel Cantone Ticino sarebbe disattesa l'esigenza dell'"eccezionalità" delle fusioni coatte. Su questo tema il Tribunale federale si è recentemente espresso nella causa Comune di Muggio (consid. 3.4 e 4.3). Come si è visto, anche nella causa in esame le autorità cantonali hanno tenuto conto di questa esigenza, valutando ripetutamente e sotto vari aspetti l'esito negativo della votazione consultiva a San Nazzaro e le peculiarità di questo Comune, ma pure, rettamente, l'interesse degli altri Comuni chiaramente favorevoli all'aggregazione.

8.1 Il Consiglio di Stato ha infatti considerato che l'aggregazione nella forma coatta deve costituire l'eccezione, proponendo tuttavia di attuarla nel caso in esame, perché l'inclusione del Comune di San Nazzaro s'imponesse per ragioni di natura territoriale e la sua esclusione avrebbe compromesso la realizzazione di tutto il progetto aggregativo (art. 9 lett. b LASC), caldeggiato dagli altri Comuni. Nelle osservazioni al ricorso, questi ultimi fanno valere che un Comune del Gambarogno senza San Nazzaro apparirebbe come una sorta di "mostro" geografico, venendo meno la contiguità territoriale. Nei dibattiti parlamentari è poi stata sottolineata la necessità della tutela di un'entità territoriale ben definita, precisando che la fusione non fa altro che sancire "de jure" una situazione già esistente "de facto". Del resto, anche in tale ambito, il ricorrente si limita a ribadire la sua tesi secondo cui la fusione coatta potrebbe essere decretata soltanto quale "ultima ratio" riguardo a un comune dalla situazione precaria e non a un progetto. La critica è inconsistente. Per di più, il ricorrente disattende

che in concreto l'esigenza dell'"ultima ratio" non si riferisce affatto alla situazione finanziaria, bensì alla posizione geografica del Comune, a ragioni pianificatorie e territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e al suo apporto di risorse umane e finanziarie.

8.2 Il ricorrente disattende inoltre che il criterio della solidarietà intercomunale, proprio dell'aggregazione in esame, è già stato esaminato dal Tribunale federale nella sentenza in re Sala Capriasca. In quel giudizio, contrariamente all'assunto ricorsuale, è stato ritenuto come chiaro che non si possa restringere una fusione forzata ai soli Comuni deboli e deficitari sotto vari punti di vista, perché il risultato né sarebbe di dissolvere o diminuire il disagio né tanto meno di formare nell'interesse generale le volute e appropriate entità efficienti, constatando che un bisogno di solidarietà intercomunale possa essere imprescindibile (consid. 6 e 7). L'affermazione del ricorrente, secondo cui questa conclusione non sarebbe condivisibile perché il criterio su cui fonda non compare nei lavori preparatori alla Costituzione cantonale, non induce chiaramente a rivederla, ritenuto ch'esso risulta dal senso e dalla portata dell'art. 9 lett. b LASC. Per di più, anche nel messaggio governativo alla LASC si fa esplicito riferimento alla "solidarietà intercomunale", indicando che, contrariamente alla tesi ricorsuale, la legge offre le premesse per poter procedere ad aggregazioni che coinvolgono anche un comune finanziariamente e amministrativamente solido (pag. 27-29). Il ricorrente disattende del resto, che neppure le esigenze dell'"ultima ratio" e dell'"eccezionalità", sulle quali è incentrato il gravame, figurano nella Costituzione cantonale e nella legge di applicazione.

D'altra parte, anche in questo contesto, esso si limita a insistere sull'infondato assunto che il Costituente avrebbe previsto la fusione coatta solo per i casi di precarietà. A torto sostiene quindi che si potrebbe parlare di solidarietà solo dal punto di vista del comune favorevole all'aggregazione e non di quello che vi si oppone. Irrilevante è inoltre il rilievo che la sentenza in re Sala Capriasca si riferiva alla LFSC del 1945, ritenuto che pure detta decisione si fondava sull'art. 20 cpv. 3 Cost./TI. In merito alla sua solidarietà intercomunale indica poi solamente ch'esso contribuisce alla perequazione intercomunale, impegno che tuttavia è stabilito dalla legge.

9. Secondo il ricorrente, la criticata aggregazione lederebbe il principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost.). Anche sotto questo profilo, esso adduce semplicemente che la fusione non sarebbe idonea, adeguata e necessaria in quanto è già totalmente autonomo. Insistendo su un asserito interesse del Cantone, il ricorrente disattende ancora una volta che si tratta dell'interesse prevalente degli altri otto Comuni.

10.

10.1 Il ricorrente censura poi una violazione del principio di uguaglianza (art. 8 Cost.). Come si vedrà, l'assunto non regge: contrariamente a quanto da esso sostenuto, non si è infatti in presenza di situazioni simili e l'asserita disparità di trattamento non è dimostrata (DTF 131 I 91 consid. 3.4 pag. 103).

Del resto, proprio dai richiami della Commissione speciale aggregazione dei Comuni, riferiti peraltro a un'altra fusione, risulta ch'essa ha ritenuto come ogni singola situazione sia diversa, per cui è impossibile stabilire una regola generale per determinare quando un'aggregazione coatta sia giustificata. In effetti, sia la specificità di qualsiasi aggregazione di comuni sia il fatto stesso della necessità di procedere in materia a determinate scelte per la determinazione del comprensorio fanno sì che difficilmente una fusione possa essere assimilata ad un'altra. In questo senso, nell'ambito delle aggregazioni dei comuni, il principio dell'uguaglianza di trattamento non può che avere una portata limitata e si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio.

10.2 Al riguardo il ricorrente elenca asseriti casi analoghi trattati diversamente dal suo, segnatamente quello del Comune di Cadro con Lugano, per il quale il Consiglio di Stato aveva proposto di abbandonare l'aggregazione, unitamente a quella di Villa Luganese. Il Parlamento ha decretato la fusione di Villa Luganese con Lugano, creando un'enclave, in dispregio di un discorso di coerenza territoriale (su questi casi cfr. le sentenze 1C\_181/2007 del 9 agosto 2007, 1C\_45/2008 e 1C\_53/2008 del 19 marzo 2008). Certo occorre dare atto al ricorrente, che già nella sentenza in re Sala Capriasca era stato posto l'accento sull'esigenza di un comprensorio unitario (consid. 7). Al riguardo occorre nondimeno rilevare che il Tribunale federale, ricordato che detta fusione era stata impugnata soltanto da cittadini di un altro Comune non legittimati a insorgere, non ha potuto esprimersi nel merito.

Considerata la genericità delle esposizioni del ricorrente, del resto in violazione del suo obbligo di motivazione (art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF), su altri singoli progetti aggregativi invocati, sui quali il Tribunale federale non si è pronunciato nel merito, esso non può essere chiamato a esprimersi al riguardo.

Ciò vale segnatamente per i progetti della Media Leventina, della Verzasca, del Medio Malcantone, di Cugnasco e Gerra Verzasca (Piano), con la particolarità del quartiere di Gerre di Sotto quale enclave del Comune di Locarno, ma anche per il progetto di fusione di Chiasso, che dopo la votazione negativa di Vacallo e Morbio Inferiore è stato accantonato, come nel caso del progetto di Pedemonte (Comuni di Cavigliano, Tegna e Verscio) in seguito al voto contrario di Tegna. Il ricorrente rileva inoltre l'abbandono del progetto d'aggregazione di Stabio-Ligornetto a causa dell'esito negativo della votazione consultiva. Questi accenni, che non tengono conto degli altri criteri posti a fondamento di quelle decisioni, non dimostrano l'asserita disparità di trattamento.

Quali casi asseritamente differenti, trattati in maniera analoga al suo, esso indica quello di Lugaggia, nell'ambito della fusione della Capriasca, rilevando che Sala, seppure non in una situazione finanziaria precaria, è stata oggetto di fusione coatta perché si trovava, come San Nazzaro, al centro del comprensorio, mentre il Governo vi aveva però escluso Lugaggia per l'importante scarto tra i voti contrari e quelli favorevoli e poiché la sua presenza nel nuovo Comune non era stata ritenuta determinante (consid. 9). Ora, vista la sua situazione territoriale e finanziaria, il ricorrente rettamente è stato trattato come Sala e non come Lugaggia.

Il ricorrente richiama poi la fusione coatta di Dongio, nel quadro del progetto Acquarossa, Comune che si trova all'esterno del comprensorio aggregativo ma con una situazione finanziaria precaria, come era anche il caso per il Comune di Bignasco. L'aggregazione coatta di Aquila, sebbene pur disponendo di poche risorse non presentasse una situazione finanziaria particolarmente degradata, era anch'essa giustificata tra l'altro per motivi di coerenza territoriale. La fusione di Muggio è stata dettata principalmente dalle sue precarie condizioni economiche e finanziarie. Anche questi casi non sono quindi paragonabili a quello in esame. È infatti a torto che il ricorrente sostiene ch'esso sarebbe stato trattato alla stregua di comuni che versano in situazioni precarie. Il suo coinvolgimento non è infatti stato dettato da queste ragioni, bensì, oltre che dai motivi sopraccitati, dalla sua particolare posizione geografica.

Del resto, il ricorrente medesimo, esprimendosi sul progetto di aggregazione del Monteceneri, sottolinea che né per il Gambarogno né per l'Alto Vedeggio si tratta di fusioni paragonabili a quelle che negli anni scorsi hanno interessato le Valli, per cui lui stesso nega o per lo meno affievolisce le asserite similitudini.

Il ricorrente insiste sull'asserita disparità con l'aggregazione del Monteceneri, il cui esito non è comunque ancora definitivo, dovendosi il Tribunale federale ancora esprimere su determinati aspetti. Il ricorrente adduce poi altri casi di Comuni precari, nell'ambito dei quali i progetti aggregativi sono stati abbandonati: il progetto Media-Leventina, dove solo quattro Comuni erano favorevoli e ben undici contrari alla fusione; il progetto Verzasca, dove su nove Comuni soltanto quattro erano favorevoli, mentre cinque si sono opposti; quello del Medio-Malcantone in cui la maggioranza dei votanti (56.6%) ha respinto il progetto aggregativo. Ora, come peraltro ammesso dal ricorrente stesso, questi chiari esiti delle votazioni non sono per nulla paragonabili a quello del progetto in esame, per cui non vi è alcuna disparità di trattamento.

10.3 Per di più, proprio i casi invocati dal ricorrente dimostrano chiaramente che l'eventuale esito negativo di una votazione consultiva, di per sé, non comporta affatto un'aggregazione coatta, ma che le autorità cantonali vagliano compiutamente ogni singolo progetto, a volte anche con esito diverso tra il Governo e il Parlamento, che sfocia, in ossequio al principio della proporzionalità, sia in un abbandono sia in una sospensione del progetto sia ancora in una fusione coatta, proprio a dipendenza delle peculiarità delle singole fattispecie difficilmente comparabili. Come già rilevato, il principio della parità di trattamento ha una portata attenuata nella materia in esame, nell'ambito della quale all'autorità cantonale spetta un potere d'apprezzamento piuttosto importante (cfr. sentenza in re Sala Capriasca, consid. 9).

11.

11.1 Il ricorrente fa pure valere un'applicazione arbitraria della LASC. In tale ambito, egli riprende in sostanza le censure d'incostituzionalità di detta legge, quelle dell'asserita assenza di un interesse

generale e della necessità dell'aggregazione, dell'affermata pretesa impossibilità di una fusione coatta nell'ambito di un progetto di opportunità, dilungandosi sulla sua situazione finanziaria, sulla portata della votazione consultiva e sull'esigenza dell'"ultima ratio". Queste critiche, come si è visto, non reggono. Riguardo agli scopi perseguiti dall'art. 2 LASC, il ricorrente si limita a rilevare che riguardo alla funzionalità dei servizi in futuro gli interlocutori saranno solo due, San Nazzaro e il nuovo Comune. Critica poi, tuttavia in maniera meramente appellatoria, i già citati argomenti contrari esposti dalle autorità cantonali.

11.2 Sul motivo principale della fusione, segnatamente sulla sua posizione geografica all'interno del contestato progetto, il ricorrente praticamente non si esprime, come del resto nemmeno lo fa sulla delicata questione, decisiva, dell'esigenza di creare un'entità territoriale coerente, conformemente all'obiettivo dell'art. 2 cpv. 2 lett. c LASC (sulla contiguità territoriale vedi anche il rapporto n. 5355 del 19 novembre 2003 della Commissione della legislazione sul messaggio concernente la LASC, pag. 8 seg. e il rapporto relativo alla fusione di Villa Luganese). Esso spende poche righe su questo punto determinante, mentre si diffonde in maniera inutilmente prolissa su questioni già esaminate e decise dal Tribunale federale, per finire con rilevare che anche in futuro il transito sul suo territorio sarà garantito a tutti e che il concetto di coerenza territoriale avrebbe dimostrato tutti i suoi limiti nel caso della fusione di Villa Luganese con Lugano.

Il ricorrente continua inoltre a disattendere che, trattandosi di circostanze locali meglio conosciute e valutate dalle autorità cantonali, il Tribunale federale s'impone un certo riserbo nel valutare le variegate situazioni locali, e si astiene dall'interferire in questioni di spiccato apprezzamento (cfr. al proposito anche sentenza in re Bignasco consid. 4.6 in fine), come pure che la criticata fusione non è stata decisa soltanto per attuare la contestata politica cantonale delle fusioni, ma è stata voluta e plebiscitata dai cittadini degli altri otto Comuni coinvolti nel progetto in esame.

12.

12.1 Il ricorrente si diffonde infine sull'asserita lesione dell'art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale, conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1985 (RS 0.102), direttamente applicabile, secondo cui per ogni modifica dei limiti territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge. Al riguardo il ricorrente riprende l'argomentazione adottata dal suo legale nella causa del Comune di Muggio, alla quale per brevità si rinvia. In quella sentenza è stato infatti stabilito che l'aggregazione coatta di comuni ticinesi decretata dal Gran Consiglio non viola l'invocata norma (consid. 11; in tal senso anche FETZ, op. cit., pag. 153 e 159, il quale precisa come sia chiaro che un esito negativo della votazione popolare non possa impedire un'aggregazione coatta).

12.2 Del resto, in concreto, il ricorrente accenna semplicemente e pertanto in maniera inammissibile al fatto che "generalmente" nei progetti di fusioni ticinesi l'informazione alla cittadinanza sarebbe carente. Ora, come si è visto, nella fattispecie i cittadini dei Comuni interessati dall'aggregazione litigiosa sono stati consultati, segnatamente nel quadro della citata votazione consultiva, preceduta dal rapporto alla cittadinanza loro distribuito. Essi hanno poi potuto informarsi sullo sviluppo del progetto, in particolare nel quadro delle serate informative e anche attraverso i mass media. I rappresentanti del ricorrente sono inoltre stati uditi dalla Commissione speciale aggregazione dei Comuni. Il ricorrente disattende d'altra parte che il criticato decreto legislativo, come previsto dall'invocata Carta, prevede la possibilità di sottoporlo a referendum, per lo meno finanziario (cfr. il parere di CORTI, Aggregazioni comunali e referendum popolare, in RtiD 2007 II pag. 349 segg.).

12.3 Sempre riguardo all'asserita violazione della Carta, il ricorrente si limita a criticare, in sostanza e peraltro in maniera del tutto generica, l'informazione fornita ai cittadini nel quadro della votazione consultiva, a suo dire parziale, improntata più sui vantaggi che sugli svantaggi della fusione. Questa critica, come rettamente rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni al ricorso, è manifestamente tardiva, per cui nemmeno occorre esaminare oltre la questione di sapere se il Comune sia o meno legittimato a sollevarla. È infatti palese che i cittadini erano legittimati a proporre un eventuale ricorso concernente il loro diritto di voto, adducendo semmai l'asserita carente informazione dei relativi atti preparatori (al riguardo vedi la sentenza 1C\_181/2007 del 9 agosto 2007).

13.

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Non si prelevano spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto

2.

Non si prelevano spese giudiziarie.

3.

Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, ai Municipi di Caviano, Contone, Gerra-Gambarogno, Indemini, Magadino, Sant'Abbondio e Vira Gambarogno, al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Losanna, 24 agosto 2009

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

Il Presidente: Il Cancelliere:

Féraud Crameri