

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C_41/2008

Sentenza del 26 maggio 2009
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Aemisegger, Reeb, Fonjallaz, Eusebio,
cancelliere Cramerli.

Parti
Comune di Muggio,
ricorrente, rappresentato dal Municipio e patrocinato dagli avv.ti Fabrizio Monaci e Gabriele Padlina,

contro

1. Comune di Bruzella, rappresentato dal Municipio,
2. Comune di Cabbio, rappresentato dal Municipio,
3. Comune di Caneggio, rappresentato dal Municipio,
4. Comune di Morbio Superiore, rappresentato dal Municipio,
5. Comune di Sagno, rappresentato dal Municipio,
6. Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Residenza governativa, 6500 Bellinzona, opposenti.

Oggetto
aggregazione dei Comuni di Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio e Sagno,
ricorso contro il decreto legislativo emanato il 24 ottobre 2007 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

L'avvio del processo aggregativo della sponda sinistra della Valle di Muggio risale al 1999. Inizialmente i Comuni di Bruzella, Cabbio e Muggio non erano favorevoli al progetto: con l'avanzare dei lavori soltanto Muggio è rimasto contrario. Nel 2001 il Consiglio di Stato ha istituito una Commissione di studio, che ha rassegnato il suo rapporto nel settembre 2006. Il progetto di aggregazione, approvato dal Governo cantonale, è stato sottoposto nei Comuni interessati a una votazione consultiva, che ha avuto luogo il 29 aprile 2007: solo il Comune di Muggio, seguendo le indicazioni del Municipio, da sempre contrario alla fusione ritenendo preferibile procedere direttamente a un'aggregazione con Mendrisio, si è opposto al progetto con 96 voti contrari (54.9 %) e 79 favorevoli (45.1 %). Negli altri Comuni il risultato positivo è stato netto (percentuale media 68.8 %).

B.

Con decreto legislativo del 24 ottobre 2007, pubblicato dopo la scadenza infruttuosa del termine di referendum, nel Bollettino ufficiale del Cantone Ticino n. 64/2007 del 18 dicembre 2007 (pag. 718 seg.), il Gran Consiglio ha decretato l'aggregazione dei Comuni di Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio e Sagno in un nuovo Comune denominato Comune di Breggia.

C.

Avverso questo decreto il Comune di Muggio presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiede di annullare sia la decisione granconsigliare sia il decreto legislativo di stessa data istituyente la sua aggregazione coatta. Dei motivi si dirà nei considerandi.
Con decreto presidenziale del 25 febbraio 2008 al ricorso è stato conferito effetto sospensivo.

D.

I Comuni di Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore e Sagno, sottolineato di condividere e sostenere il progetto di aggregazione, propongono di respingere il ricorso, mentre il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, di respingerlo in quanto ammissibile. In replica, il ricorrente si è riconfermato nelle proprie allegazioni e conclusioni, come i citati Comuni e il Governo cantonale nelle dupliche del 4 e 17 giugno 2008.

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 pacifica, 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; sentenze 1P.700/2000 in re Comune di Sala Capriasca del 12 marzo 2001, consid. 2c, in RDAT 2001 I n. 1 pag. 3 e 1P.265/2005 in re Comune di Bignasco del 18 aprile 2006, consid. 1.3, in RtiD 2004 II n. 4 pag. 17). Non è quindi necessario esaminare la legittimazione anche sotto il profilo della clausola generale dell'art. 89 cpv. 1 LTF, invocata dal ricorrente (al riguardo vedi DTF 134 I 204 consid. 2.3; 135 I 43 consid. 1.3).

1.3 Il ricorso, tempestivo e diretto contro una decisione cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF) è quindi, di principio, ammissibile.

1.4 Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, il gravame dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto (DTF 133 II 249 consid. 1.4.1; 133 IV 286 consid. 1.4). 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). Come si vedrà, l'atto di ricorso, come a ragione rilevato dal Consiglio di Stato, adempie solo in parte queste esigenze di motivazione.

1.4.1 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).

1.4.2 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, 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; 120 I 203 consid. 2a).

1.4.3 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 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 pag. 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, richiamando l'art. 97 cpv. 1 LTF, lamenta inoltre 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. 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; in caso contrario non si può tener conto di uno stato di fatto diverso da quello posto a fondamento della decisione impugnata (DTF 133 IV 286 consid. 1.4 e 6.2).

2.

2.1 Il ricorrente fa valere in primo luogo una violazione di norme costituzionali, segnatamente della garanzia dell'autonomia comunale sancita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 Cost./TI, nonché una lesione dell'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, secondo cui il Gran Consiglio può decidere la fusione di Comuni alle condizioni previste dalla legge. Benché secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, non contestata in concreto, il principio della legalità non è leso nell'ambito di aggregazioni coatte fondate su disposizioni cantonali (DTF 131 I 91), il ricorrente sostiene, non senza una certa contraddittorietà, che l'imposizione di una fusione violerebbe nondimeno l'autonomia comunale.

2.2 Sempre con riguardo all'asserita violazione di norme costituzionali, il ricorrente adduce il mancato rispetto dei principi di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Cost.) e di uguaglianza (art. 8 Cost.) per rapporto ad altri comuni ticinesi per i quali non è stata applicata un'aggregazione coatta. Questi principi non hanno tuttavia portata propria rispetto al divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.; DTF 135 I 42 consid. 1.3), invocato dal ricorrente in relazione all'applicazione degli art. 2 e 9 della legge ticinese del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni di Comuni (LASC), i cui presupposti al suo dire non sarebbero adempiuti in concreto.

3.

3.1 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 non impedisce, di massima, un'aggregazione coatta (DTF 131 I 91; 94 I 351; sentenza in re Comune di Bignasco, citata, consid. 2.2 con numerosi riferimenti anche alla dottrina; 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; VINCENT MARTENET, *La fusion de communes entre elles ou avec le canton*, in *L'avenir juridique des communes*, 2007, pag. 185). Spetta in ogni caso ai Cantoni stabilire l'estensione e la misura dell'autonomia comunale (BEATRIX ZAHNER, *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). Sulla portata, nella fattispecie, della Carta europea dell'autonomia locale si dirà in seguito.

3.2 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). 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). La semplice affermazione del ricorrente di non poter condividere la relativa prassi 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 se coattiva, non viola di per sé la garanzia costituzionale - non induce chiaramente a riconsiderare questa giurisprudenza (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).

3.3 Il ricorrente accenna poi a una lesione 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 ..."

Nelle sentenze appena citate, il Tribunale federale aveva esaminato il contenuto e la portata 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. La norma costituzionale era stata completata infatti con un terzo capoverso, che 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 o coattiva: sostanzialmente l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI costituisce quindi una norma speciale, che deroga al principio generale espresso nel primo capoverso del disposto. L'aggregazione coatta secondo l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI soggiace poi, in particolare, alle condizioni richieste dall'art. 9 LASC, di cui si dirà.

3.3.1 Insistendo sull'esito negativo della votazione consultiva, il ricorrente parrebbe non voler prendere atto che, secondo la costante giurisprudenza, la fusione, per quanto prevista dal diritto cantonale, può essere decretata anche senza l'accordo di tutti i Comuni interessati, a meno che un siffatto consenso non sia imposto dalla normativa cantonale (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, nel Cantone Ticino l'accordo dei cittadini non è richiesto dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, ciò che è del resto insito nell'accettato concetto di fusione coatta. Ne segue, che gli accenni di critica di violazione degli art. 50 Cost., 16 e 20 Cost./TI sono infondati.

3.3.2 Il ricorrente precisa nondimeno che non intende disquisire sull'asserito carattere incostituzionale della procedura di aggregazione coatta (sulla costituzionalità dell'art. 9 LASC vedi sentenza in re Comune di Bignasco, citata, consid. 3), ma affermare ch'essa costituisce un'eccezione, potendo essere proposta, al suo dire, soltanto quando l'adesione di un comune è indispensabile, condizione che non sarebbe soddisfatta in concreto.

3.4 Il ricorrente insiste poi sul fatto che nella sentenza nella causa Sala Capriasca, il Tribunale federale aveva rilevato che l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI si applica "in via eccezionale" (consid. 6 e 8), sottacendo tuttavia che nella decisione in re Comune di Bignasco è stato precisato che l'assunto secondo cui le fusioni dovrebbero essere circoscritte ai casi eccezionali né costituisce un criterio espressamente menzionato nell'art. 20 Cost./TI né nella LASC (consid. 3.4). 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 e della prassi del Tribunale federale, considerando ripetutamente e sotto vari aspetti l'esito negativo della votazione consultiva a Muggio. Esse hanno tuttavia considerato in misura accresciuta rispetto al ricorrente, che vi accorda un peso ingiustamente minore, l'interesse generale ai sensi dell'art. 8 LASC, segnatamente degli altri Comuni chiaramente favorevoli all'aggregazione: questi nelle loro osservazioni propongono infatti la rielezione del gravame e, sottolineato il limitato scarto di voti contrari alla fusione (17 schede), ribadiscono la

validità del progetto che coinvolge tutta la sponda sinistra della Valle, ritenendo quest'ultima, contrariamente all'assunto ricorsuale, come un'unica entità sia a livello di popolazione sia di territorio. Sempre riguardo al requisito dell'eccezionalità, il ricorrente afferma che l'aggregazione coatta sarebbe divenuta ormai una prassi ticinese: precisa che a partire dal progetto di Capriasca nel 2000, il 50 % dei progetti che hanno avuto esito negativo nella votazione consultiva sarebbero sfociati in una fusione coatta, mentre cinque di questi sono stati abbandonati (sullo stato delle aggregazioni ultimate, abbandonate, votate e non votate nel Cantone Ticino vedi: www.ti.ch/DI/DI/SezEL/riforma/). Il ricorrente, richiamando la sentenza in re Comune di Bignasco, parrebbe sottintendere che il Tribunale federale avrebbe avallato detta prassi. Con quest'argomentazione, peraltro imprecisa, poiché nell'invocata sentenza è semplicemente stato ripreso quanto esposto nel rapporto di maggioranza (consid. 3.7), il ricorrente misconosce che il Tribunale federale non deve esprimersi a livello teorico e generale sulla politica della aggregazioni nel Canton Ticino, ma esaminare se, nei singoli specifici casi sottoposti al suo giudizio, l'impugnata fusione leda la normativa cantonale. Non gli spetta infatti di pronunciarsi su progetti non oggetto di ricorso.

4.

4.1 Come si è visto, il ricorrente non contesta di per sé la costituzionalità dell'art. 9 LASC, del resto già riconosciuta dal Tribunale federale, che 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."

4.2 Nel messaggio sulla LASC è poi posto l'accento sugli obiettivi perseguiti con le aggregazioni, che sono indicati al suo art. 2: essi non sono prettamente di natura finanziaria, ma tendono piuttosto a permettere la creazione di entità comunali propositive, a favorire la valorizzazione e la gestione del territorio e a rivitalizzare le zone periferiche, ove i comuni spesso sono in compensazione intercomunale e il potere locale è confrontato con gravi problemi per carenza di risorse finanziarie e umane, con territori onerosi da gestire, ciò che implica, di fatto, l'assenza pressoché integrale dell'autonomia gestionale (pag. 6 seg.).

4.3 È pacifico che questi motivi possono costituire la giustificazione classica per legittimare un'aggregazione coatta (cfr. DTF 131 I 91 consid. 3). Il Consiglio di Stato ha considerato che l'aggregazione nella forma coatta deve costituire l'eccezione, proponendo tuttavia di attuarla nel caso in esame perché l'esclusione del Comune di Muggio avrebbe messo in difficoltà il Comune stesso, vista la sua situazione finanziaria disastrosa (art. 9 lett. a LASC) e compromesso la realizzazione di tutto il progetto aggregativo (lett. b). Il Governo cantonale, come già rilevato, ha in effetti tenuto conto non soltanto della volontà del Comune ricorrente, ma in particolare, ciò che l'insorgente misconosce, dell'interesse generale ai sensi dell'art. 8 LASC, segnatamente degli altri Comuni da aggregare, che nella fattispecie hanno caldeggiato la fusione. Nei dibattiti parlamentari è stato pure posto l'accento sulla tutela dell'unità territoriale della sponda sinistra, lasciando aperti ulteriori possibili sviluppi aggregativi.

5.

5.1 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. 5942 del 26 giugno 2007 e nel relativo rapporto della Commissione speciale aggregazioni di Comuni del Gran Consiglio del 10 ottobre 2007.

5.2 In tale ambito il ricorrente ricorda che, il 16 dicembre 2002, i Comuni di Chiasso, Vacallo, Cabbio, Bruzella e Muggio inoltrarono una richiesta formale di avvio di uno studio per l'aggregazione di tutti i Comuni del Basso Mendrisiotto con quelli della sponda sinistra della Valle di Muggio, domanda respinta il 20 dicembre successivo dai Comuni di Caneggio, Morbio Superiore e Sagno. Alla proposta del 20 gennaio 2003 del Dipartimento delle istituzioni di procedere a un'aggregazione a sei, piuttosto che di coinvolgere anche i comuni urbani e in particolare Chiasso, i Comuni di Bruzella e Muggio invitarono il Dipartimento ad avviare uno studio alternativo, che offrisse alla popolazione di Muggio la possibilità di scegliere tra due proposte di fusione. Il ricorrente accenna poi alla proposta, lanciata dal Municipio di Mendrisio, di un'aggregazione allargata a tutti i Comuni interessati dell'Alto Mendrisiotto, sulla base delle indicazioni di uno studio promosso dal Cantone nel 2004 ("Il Cantone e le sue regioni: le nuove città. Parte seconda: il Mendrisiotto"). Nel 2005 il Comune ricorrente chiedeva quindi al Municipio di Mendrisio di poter essere integrato nello studio preliminare promosso per l'Alto Mendrisiotto: i Municipi di

Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore e Sagno rispondevano tuttavia negativamente alla richiesta in tal senso rivolta loro dal Municipio di Mendrisio. Nel settembre 2006 venne inviato al Consiglio di Stato il rapporto della Commissione di studio ("Progetto di aggregazione dei Comuni della sponda sinistra della Valle di Muggio"), che metteva in risalto i seguenti obiettivi: risanamento dei bilanci deficitari dei Comuni interessati, loro riorganizzazione più dinamica e funzionale, riduzione dei consorzi e delle convenzioni intercomunali, miglioramento dei servizi offerti dall'amministrazione comunale, diminuzione del numero delle cariche pubbliche liberando forze per altre attività sociali, migliore gestione del territorio e creazione di partners autorevoli per il Cantone. Secondo il ricorrente questi obiettivi non sarebbero raggiunti con l'aggregazione in esame, poiché una fusione dei sei Comuni della Valle non migliorerebbe la situazione attuale, non potendo sanare la loro precaria

situazione finanziaria.

5.3 Dal messaggio 26 giugno 2007 del Consiglio di Stato risulta che l'iter dell'aggregazione, lungo e travagliato, risale al 1999. Inizialmente, come già rilevato, i Comuni di Bruzella, Cabbio e Muggio non erano favorevoli al progetto: con l'avanzare dei lavori soltanto Muggio è rimasto contrario. La Commissione di studio, istituita nel 2001, nel settembre 2006 ha inviato al Consiglio di Stato il progetto di fusione dei Comuni della sponda sinistra della Valle; nel giugno successivo il Dipartimento delle istituzioni ha inviato alla popolazione interessata un opuscolo informativo; sono pure state organizzate serate informative. La votazione consultiva, dopo il rapporto alla cittadinanza del marzo 2007, ha avuto luogo il 29 aprile 2007: solo il Comune di Muggio, si è opposto al progetto con 96 contrari (54.9 %) e 79 voti favorevoli (45.1 %). Negli altri Comuni il risultato positivo è stato netto (52.8% a Bruzella, 72.8 % a Cabbio, 74 % a Caneggio, 70.8 % a Morbio Superiore e 92.2 % a Sagno).

Nel messaggio si sottolinea la situazione finanziaria disastrosa di cinque dei sei Comuni coinvolti nel progetto, con un debito pubblico procapite di gran lunga superiore alla media cantonale e con risorse fiscali nettamente inferiori alla stessa: eccezion fatta per Morbio Superiore, gli altri Comuni non sono in grado di raggiungere autonomamente il risanamento della propria situazione finanziaria. Il Comune ricorrente ha una superficie di 843 ha (il nuovo comprensorio 2'591 ha), una popolazione residente permanente nel 2005 di 223 persone (il nuovo Comune 1935). Dopo un periodo di forte spopolamento, dal 1970 nel comprensorio si registra un aumento quasi del 29 % della popolazione residente, eccetto a Muggio, unico Comune ad aver registrato una flessione. Si sottolinea inoltre che il suo mancato coinvolgimento sarebbe molto problematico per lo stesso, vista la sua situazione finanziaria disastrosa, con una tendenza al peggioramento, che al di fuori di un processo di aggregazione non fornirebbe alcuna garanzia di indipendenza economica futura. L'abbandono dell'intero progetto per la sua mancata adesione pregiudicherebbe per di più anche i Comuni di Bruzella, Cabbio, Caneggio e Sagno, considerata la loro situazione finanziaria estremamente negativa.

Sempre nel messaggio si rileva che la riunificazione della sponda sinistra della Valle di Muggio potrebbe costituire un punto di partenza per nuovi progetti aggregativi tra il nuovo Comune di Breggia, da una parte, con un polo forte (Mendrisio o Chiasso), dall'altra, oppure, nell'intento di riunire tutta la valle, con il Comune di Castel S. Pietro. In tale ottica, la posizione geografica di Muggio, situato in fondo alla Valle, fra Castel San Pietro e Cabbio, è strategica. L'obiettivo insito nel progetto in questione di riunificare l'intera Valle potrebbe risultare impossibile senza la partecipazione del ricorrente, a causa della non contiguità fra i rimanenti Comuni; pure quello di unione con un polo forte avrebbe minori garanzie di successo, qualora la sponda sinistra rimanesse frammentata istituzionalmente. L'importanza del Comune di Muggio, siccome il più esteso del comprensorio, è palese anche sotto il profilo pianificatorio e territoriale, per cui il progetto sarebbe improponibile senza la sua inclusione. Nell'esame dell'esito della votazione consultiva, prosegue il Governo, occorre pure considerare il chiaro consenso espresso dagli altri Comuni.

5.4 Nel rapporto del 10 ottobre 2007 sul citato messaggio la Commissione speciale aggregazioni di Comuni precisa che l'unico "nodo" alla fusione è costituito dall'esito negativo della votazione consultiva a Muggio. Dai dati al 1° gennaio 2005 (1929 abitanti) risulta che, dopo una fase di spopolamento della Valle, a partire dal 1970, fatta eccezione per Muggio (- 15 %), vi è stato un aumento di oltre il 30 % dei residenti. Il territorio, molto ampio, si estende su 2591 ettari, di cui un terzo sul Comune di Muggio: il 96 % è ricoperto da boschi, prati, pascoli e alpeggi. Si sottolinea che, seppure tutti i Comuni all'infuori di Morbio Superiore (95 %) mantengano da anni un moltiplicatore politico al 100 %, quello aritmetico è per gli stessi cinque Comuni variabile fra il 140 % e il 223 % di Muggio, con una media del debito pubblico pro-capite eccessiva rispetto alla media cantonale. L'indice di forza finanziaria, eccetto per Morbio Superiore che si situa nella fascia medio/superiore, per gli altri si trova in quella medio/inferiore, e debole per Muggio. I disavanzi di esercizio sono preoccupanti, con tendenza al peggioramento: il progetto di aggregazione, con il conseguente importante contributo di risanamento, è l'unico sistema efficace per riequilibrare questa situazione. Riassumendo la posizione dei Comuni promotori, la Commissione speciale ha preso atto di una certa scarsità di progettualità e di approfondimento di temi strategici riguardanti la pianificazione del territorio, l'acqua potabile, la scuola dell'infanzia e gli interventi finalizzati alla riorganizzazione amministrativa e al risanamento finanziario. Essa ha poi considerato la posizione degli oppositori, segnatamente del Comune ricorrente, che intendono unire la sponda sinistra a poli più importanti e forti, individuandoli in Chiasso e Mendrisio, che criticano il nome "Breggia" poiché non rappresentativo, che reputano insufficiente il proposto sostegno finanziario e che auspicano un'aggregazione che contempli anche la sponda destra della Valle. Per il

Cantone il discorso integrativo della Valle di Muggio si colloca in quello più ampio che si sta sviluppando nel Mendrisiotto urbano, per cui l'unione dei sei citati Comuni dev'essere intesa come una preparazione a un discorso di collaborazione con l'area urbana, fondamentale per un'efficace valorizzazione del territorio della Valle e per il raggiungimento dell'obiettivo di rafforzare le periferie.

5.4.1 Riguardo all'opportunità di procedere a un'aggregazione coatta, la Commissione speciale ha ritenuto che l'esito dello scrutinio in tutto il comprensorio (68.8 % di voti favorevoli) è stato decisamente positivo, ciò che dimostra il chiaro consenso regionale al progetto. Sotto il profilo dell'art. 9 lett. b LASC, è stato ritenuto che probabilmente, a breve termine, le questioni territoriali, geografiche e pianificatorie non risulterebbero decisive per decretare un'aggregazione coatta: la partecipazione di Muggio appare per contro fondamentale per garantire sviluppo economico, funzionalità, apporto di risorse umane e finanziarie al resto del comprensorio, vista la sua importanza strategica (quale ultimo Comune in cima alla Valle fra Castel San Pietro e Cabbio) nell'ottica di un'eventuale futura unificazione della sponda sinistra della Valle con un polo forte. Il progetto del Comune di Breggia si inserisce, nell'interesse locale e cantonale, in un obiettivo di riassetto istituzionale, politico e finanziario necessario per la Valle, per cui risulterebbe improponibile creare il nuovo Comune senza la sua partecipazione. È stato poi precisato che, diversamente da altre situazioni, senza l'aggregazione il Comune di Muggio non riuscirebbe a sopravvivere, se non con ulteriori contributi da parte del Cantone. Anche sotto il profilo dell'art. 9 lett. a LASC, la Commissione ha accertato che non esiste una possibilità alternativa di risanamento al di fuori del processo di aggregazione.

5.4.2 Nel quadro dei dibattiti parlamentari il tema dell'esclusione del ricorrente dalla fusione litigiosa è stato oggetto di una richiesta di rinvio, chiaramente respinta. In tale ambito è stato più volte sottolineato che l'aggregazione proposta rappresenta in sostanza una soluzione intermedia, in vista di una possibile integrazione con Mendrisio o Chiasso, peraltro auspicata dal Municipio di Muggio, Comuni che attualmente stanno tuttavia seguendo una propria strada, la quale non considera una fusione con la Valle di Muggio.

6.

6.1 Insistendo sull'assunto secondo cui un'aggregazione coatta dovrebbe costituire l'"ultima ratio", il ricorrente si limita ad addurre, in sostanza, ch'esso disporrebbe di ulteriori e migliori possibilità di fusione, adducendo tuttavia come unica alternativa, tralasciando in questa sede di citare Chiasso, la sua asserita partecipazione ad altri studi in corso, segnatamente a quello di Mendrisio 2012. Afferma che la criticata aggregazione, impedendogli di patteggiare, discutere e progettare quale Comune autonomo il futuro del proprio territorio con un altro progetto aggregativo, che al suo dire fornirebbe garanzie migliori, comporterebbe una lesione della sua autonomia e del principio di proporzionalità (al riguardo vedi DTF 131 I 91 consid. 3.3), ritenuto che i suoi cittadini in seno al nuovo Comune saranno una minoranza. Il ricorso si incentra e si esaurisce quindi, in sintesi, nella critica secondo cui il Consiglio di Stato prima e il Gran Consiglio poi non avrebbero ritenuto ch'esso avrebbe potuto associarsi allo studio Mendrisio 2012, che vede coinvolto il confinante Comune di Castel San Pietro, ricordato che i due terzi del suo territorio si situano sulla sponda destra della Valle e che il suo inserimento rappresenterebbe la prosecuzione più naturale del progetto dell'Alto Mendrisiotto.

Nella duplice, il Governo ha sottolineato, come ancora si vedrà, che l'ipotesi sostenuta dal ricorrente non poggia su alcun fondamento concreto.

6.2 In replica il ricorrente adduce che il Consiglio di Stato avrebbe ostacolato la sua "iniziativa autonoma" di aggregarsi con Mendrisio, privandolo in tal modo della possibilità di risolvere tutti i suoi problemi. Ribadisce poi che detto Comune sarebbe stato disposto a investire parecchio denaro nella fusione con Muggio, garantendogli, fra l'altro, un moltiplicatore del 69 %, oltre a investimenti milionari per la pianificazione del territorio e per azzerare completamente il debito, facendo risparmiare parecchi milioni al Cantone.

Con questi accenni, che del resto non trovano alcun riscontro negli atti di causa, il ricorrente parrebbe disconoscere che le invocate cifre si riferiscono all'aggregazione dell'Alto Mendrisiotto: esso non dimostra tuttavia minimamente, come a ragione rilevato dagli oppositori, che il Comune di Mendrisio gli avrebbe dato determinate garanzie in merito.

6.3 Nella duplice il Governo precisa infatti, come risulta dagli atti prodotti dalle parti, che il progetto di aggregazione "Mendrisiotto 2009" è stato avviato il 24 luglio 2007 su istanza dei Municipi di Arzo, Capolago, Genestrerio, Mendrisio, Rancate e Tremona: nel marzo 2004, i Comuni di Arzo, Besazio, Brusino Arsizio, Capolago, Castel San Pietro, Coldrerio, Genestrerio, Mendrisio, Meride, Rancate,

Riva San Vitale e Tremona avevano dato avvio a uno studio denominato "Alto Mendrisiotto insieme, con energia, dialogo e passione", allo scopo di creare un nuovo Comune entro il 2012, procedendo per i Comuni già interessati a una prima tappa costitutiva ancora nel 2009. L'Esecutivo cantonale sottolinea come dal messaggio "Mendrisio 2012" risulta in modo inequivocabile che i Comuni della sponda sinistra della Valle di Muggio non sono stati coinvolti nello studio strategico promosso da Mendrisio, né tanto meno nel progetto aggregativo "Mendrisio 2009". Esso riconosce che, nel maggio 2005, il Municipio di Muggio si era rivolto a quello di Mendrisio chiedendo di poter partecipare allo studio strategico preliminare del 2004: come si è visto, la richiesta, sottoposta agli altri Comuni della sponda sinistra della Valle, era stata respinta da questi, che avevano nuovamente perorato l'aggregazione a sei, comprensiva del Comune ricorrente. Con lettera del 24 giugno 2005, il Municipio di Mendrisio, in sostanza, li ha quindi informati che rinunciava a coinvolgerli nel progetto dell'Alto Mendrisiotto, mantenendo un'apertura nei loro confronti anche per il futuro.

L'Esecutivo cantonale ha aggiunto che nell'ambito dell'incontro del 19 aprile 2007 con la popolazione del futuro Comune di Breggia in merito alla disponibilità di estendere il proprio progetto alla Valle di Muggio, il Sindaco di Mendrisio ha dichiarato che il suo Comune fin dall'inizio non poteva accogliere la proposta formulata dal Municipio di Muggio, e in particolare dal suo Sindaco, sia per motivi geografici sia d'opportunità. Il Governo conclude, rettamente, che non sussisteva nessuna promessa o assicurazione da parte del Comune di Mendrisio, che avrebbe potuto indurlo quindi a rinunciare al progetto litigioso.

Questa conclusione è condivisa dai cinque Comuni interessati dalla contestata fusione, che nella duplice affermano di non essere a conoscenza di eventuali accordi, studi o progetti sottoscritti o sviluppati tra il ricorrente e il Comune di Mendrisio e tanto meno di asserite garanzie fornite da quest'ultimo al ricorrente, confermando quanto rilevato dal Governo sulla serata informativa finale del 19 aprile 2007.

6.4 Da quanto esposto discende che la censura principale del ricorso, segnatamente l'assenza dell'esigenza dell'"ultima ratio", nonché della necessità e della proporzionalità della criticata fusione poiché sarebbe esistita un'alternativa migliore, manifestamente non regge. Infondata è quindi anche la critica rivolta alle autorità cantonali per l'asserita ma non dimostrata esclusione del ricorrente dal progetto aggregativo dell'Alto Mendrisiotto.

7.

7.1 Anche le ulteriori censure di merito devono essere disattese. In effetti, riguardo al risanamento della sua disastrosa situazione finanziaria, il ricorrente ribadisce semplicemente che non si potrebbe eludere la sua richiesta di aggregarsi a Mendrisio. Come si è visto, questa tesi è priva di fondamento. Del resto, al riguardo, esso rileva che non verrebbero indicati scenari di futuro sviluppo economico, essendo previsto soltanto un contributo di fr. 12'650'000.-- per il risanamento della situazione finanziaria, obiettivo che non potrebbe comunque essere raggiunto. Esso si limita tuttavia a sostenere, in maniera del tutto generica, che il messaggio governativo sarebbe talmente lacunoso, che il Gran Consiglio avrebbe dovuto respingerlo.

7.2 Per il ricorrente, la tesi addotta dal Consiglio di Stato e dal Gran Consiglio, secondo cui al di fuori del criticato processo di aggregazione non esistono possibilità di risanamento finanziario, sarebbe arbitraria, ritenuto che esso potrebbe risolvere questo problema solo partecipando all'aggregazione dell'Alto Mendrisiotto. Ora, come peraltro rilevato dal ricorrente e sottolineato nel già citato rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio, il Cantone ha tenuto conto del fatto che la Valle di Muggio non costituisce soltanto un "comprensorio povero da risanare", ma una parte integrante del patrimonio territoriale del Mendrisiotto, collocando quindi il discorso aggregativo della Valle in quello più ampio che si sta sviluppando nel Mendrisiotto urbano, che è fondamentale anche per una efficace valorizzazione del territorio della Valle. Questa tesi, fondata sullo studio del 2004 "Il Cantone e le sue regioni", invocato anche dal ricorrente, è sostenibile, visto che non sottace il fatto che sei Comuni per la maggior parte finanziariamente disastrosi non possano costituire un nuovo Comune autosufficiente. Del resto, anche riguardo alla sua situazione e all'autonomia finanziaria, la cui precarietà rettamente non è contestata, il ricorrente si limita a ribadire la sua asserita - ma non documentata - adesione al progetto di Mendrisio e dell'Alto Mendrisiotto e i vantaggi economici che ne deriverebbero.

7.3 Non può d'altra parte essere seriamente messo in dubbio, visto quanto appena esposto, che il risanamento finanziario del ricorrente, anche se parziale, possa avvenire solo per il tramite

dell'aggregazione litigiosa. Del resto, anche l'accenno ricorsuale, secondo cui con la criticata aggregazione non verrà costituito un Comune forte, non comporta una lesione del principio di proporzionalità, ritenuto che in concreto, senza la fusione, sotto il profilo finanziario l'ulteriore esistenza del Comune ricorrente non sarebbe comunque garantita (cfr. DTF 131 I 91 consid. 3.3 e 3.4) e l'auspicata aggregazione con Mendrisio, come si è visto, non parrebbe realizzabile a corto termine. Per contro, la prospettiva di un successivo ulteriore progetto aggregativo della sponda sinistra della Valle di Muggio con un polo forte come Chiasso o Mendrisio, come ribadito dalle autorità cantonali, non appare un'opzione insostenibile. Trattandosi inoltre di circostanze locali, meglio conosciute e valutate dalle Autorità cantonali, il Tribunale federale s'impone un certo riserbo e si astiene dall'interferire in questioni di spiccato apprezzamento, come ribadito nella sentenza in re Bignasco (consid. 4.6 in fine).

7.4 Per di più, il ricorrente non dimostra neppure l'arbitrarietà degli ulteriori scopi perseguiti dalla contestata aggregazione, segnatamente la riduzione del numero dei consorzi e delle convenzioni intercomunali, la cui esistenza milita per l'aggregazione (DTF 131 I 91 consid. 3.3), la diminuzione e il ricambio delle cariche pubbliche, nonché l'offerta di servizi migliori ai cittadini del nuovo Comune.

7.5 Il ricorrente aggiunge che, analogamente a quanto avvenuto nel quadro di altri progetti aggregativi, anche nel caso di specie nulla impedirebbe di abbandonare il contestato progetto per riprenderlo in seguito, allo scopo di trovare il necessario consenso. Anche in tale ambito il ricorrente si limita tuttavia ad addurre che l'impugnata fusione non rappresenterebbe l'"ultima ratio" potendo essere decretata escludendo Muggio, che potrebbe associarsi allo studio Mendrisio 2012. Come si è visto, l'asserita alternativa non poggiava tuttavia su basi concrete, per cui nelle descritte circostanze la scelta delle autorità cantonali non è affatto arbitraria e rispetta il principio di proporzionalità. Il ricorrente disattende, d'altra parte, che una decisione non è ancora addirittura insostenibile e quindi arbitraria per il solo fatto che un'altra soluzione sarebbe possibile o addirittura preferibile: la criticata soluzione dev'essere infatti insostenibile non solo nella sua motivazione, ma anche nel risultato, condizioni chiaramente non realizzate in concreto. Per di più, limitandosi ad asserire che la sua esclusione dal progetto sarebbe indifferente in considerazione della sua estremità territoriale, il ricorrente misconosce, come ritenuto dalle autorità cantonali, che il suo inserimento è dettato anche da una manifesta coerenza territoriale (cfr. DTF 131 I 91 consid. 3.2 pag. 98). La circostanza, sulla quale insiste il ricorrente, che la parte del suo territorio sito sulla sponda destra della Valle lo presenterebbe come la più naturale prosecuzione del progetto dell'Alto Mendrisiotto, per i già citati motivi, non è decisiva.

8.

8.1 Il ricorrente ravvisa poi un'ulteriore lesione del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.) nell'asserito mancato adempimento degli scopi perseguiti dall'art. 2 LASC, che al suo dire non sarebbero prettamente finanziari, ma costituirebbero obiettivi inderogabili, volti alla formazione di Comuni funzionali e autonomi: ciò che non sarebbe il caso per la criticata fusione. Al riguardo, esso si limita tuttavia a richiamare il contenuto di detta norma e alcuni stralci del messaggio governativo e del rapporto granconsiliare, disattendendo in tal modo le già ricordate esigenze di motivazione.

8.2 Del resto, come si è visto, nel rapporto della Commissione speciale non è stata sottaciuta una certa scarsità di progettualità negli amministratori comunali dei Comuni promotori della criticata aggregazione e nell'approfondimento di temi strategici. Non si può tuttavia non condividere che in particolare gli obiettivi del ricambio delle cariche pubbliche (art. 2 cpv. 1 lett. a), l'aumento del potere contrattuale del nuovo Comune nei confronti delle istanze superiori (lett. b) e un'offerta di migliori servizi per i suoi cittadini (lett. d), oltre alla auspicata riduzione del numero dei consorzi (lett. f), verranno nondimeno raggiunti.

8.3 La tesi delle autorità cantonali, secondo cui la partecipazione di Muggio al nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie, come previsto dall'art. 9 lett. b LASC, non è arbitraria.

Del resto, anche in tale ambito il ricorrente si limita ad addurre censure appellatorie, contrapponendo il suo punto di vista a quello delle autorità cantonali. In primo luogo, esso critica l'assenza di una motivazione in tema di pianificazione territoriale.

Nel messaggio governativo si rileva che l'abbandono dell'intero progetto per la mancata adesione di Muggio creerebbe, invero rilevando in particolare l'aspetto finanziario, grossi problemi agli altri Comuni. Al riguardo, il ricorrente adduce, sempre in maniera generica, in particolare nella replica, che la sua esclusione arrecherebbe loro soltanto vantaggi, asserendo che il vero interesse degli altri

Comuni sarebbe quello di non averlo nel nuovo Comune e quello del Cantone di far finanziare il progetto da Mendrisio, tesi, come si è visto, non sorretta da riscontri oggettivi.

Gli altri cinque Comuni hanno inoltre rigettato l'assunto ricorsuale, ripetendo, nella risposta e nella duplica, la loro chiara e unanime volontà di vedere unita e compatta l'intera sponda sinistra della Valle, compreso il Comune di Muggio, coscienti del fatto che la nuova situazione permetterà di creare un Comune più attrattivo, più dinamico, più intraprendente e con una "forza contrattuale maggiore" rispetto alla situazione attuale, argomenti che dimostrano l'unilateralità e la mancanza di consistenza della predetta tesi ricorsuale.

Essi ribadiscono che, contrariamente all'assunto ricorsuale, la fusione permetterà al nuovo Comune di affrontare meglio le sfide future, d'essere più rappresentativo, gestendo adeguatamente il territorio, preservandone lo sviluppo e i suoi valori e fungere da valido interlocutore nel quadro di eventuali discussioni su ulteriori aggregazioni con altri Comuni, qualora una siffatta esigenza dovesse risultare dalla volontà popolare, che per il momento ha manifestato soltanto l'intenzione di aggregare i sei Comuni della sponda sinistra.

9.

9.1 Il ricorrente ravvisa un'asserita lesione del principio di uguaglianza (art. 8 cpv. 1 Cost.), limitandosi tuttavia al riguardo a richiamare il caso del Comune di Lugaggia, escluso dal progetto aggregativo del nuovo Comune di Capriasca.

L'assunto non regge, ritenuto che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non si è in presenza di situazioni simili. In effetti, il Governo aveva escluso Lugaggia per l'importante scarto tra i voti contrari (199) e quelli favorevoli (147) e poiché la sua presenza nel nuovo Comune non era stata ritenuta determinante. Ora, nella fattispecie, lo scarto tra i voti è chiaramente meno importante e la partecipazione di Muggio è stata ritenuta necessaria dalle autorità cantonali. Il ricorrente aggiunge poi che la capacità finanziaria permetteva a Lugaggia di continuare in modo indipendente, condizione manifestamente non adempiuta da Muggio. È quindi palese che non si è in presenza di situazioni analoghe, per cui l'asserita disparità di trattamento non è dimostrata (DTF 131 I 91 consid. 3.4 pag. 103). Del resto anche la circostanza, indicata dal ricorrente stesso, secondo cui pochi anni dopo Lugaggia avrebbe chiesto l'aggregazione con Capriasca a causa dei suoi disavanzi, militerebbe comunque in favore dell'aggregazione litigiosa,

9.2 Il ricorrente lamenta pure l'"assurdità" del nome imposto al nuovo Comune. Ora, come risulta dal messaggio governativo, la scelta del nome, di competenza del Gran Consiglio, non è stata agevole, poiché per evitare privilegi non si è inteso proporre il nome di uno degli attuali Comuni, optando quindi per il nome "Breggia", dal fiume che bagna la Valle di Muggio; neppure nel corso delle serate pubbliche sono state ventilate valide alternative. La criticata scelta può essere discutibile, ma, fondata su motivi plausibili, non è chiaramente insostenibile e quindi arbitraria.

10.

10.1 Il ricorrente fa valere che sarebbe stata ignorata la sua volontà di adire al progetto dell'Alto Mendrisiotto. Un siffatto vizio semmai avrebbe tuttavia dovuto essere sollevato nel quadro della votazione consultiva, impugnando tempestivamente i relativi atti preparatori. Mal si comprende, infatti, perché nessun cittadino ha contestato, nel quadro di detta votazione, l'assenza dell'addotta volontà di partecipare a un altro progetto di fusione e dell'asserita disponibilità del Comune di Mendrisio di includervi seriamente anche quello di Muggio.

10.2 Il ricorso verte in sostanza sul preteso mancato rispetto dell'asserita volontà della maggioranza della popolazione di Muggio di aggregarsi a Mendrisio. Che questa ipotesi non era contemplata nel rapporto governativo alla cittadinanza, del marzo 2007, in vista della votazione consultiva del 29 aprile seguente, era palese. La critica ricorsuale, ripresa nella replica, di non aver sottoposto alla popolazione anche l'alternativa di una fusione con Mendrisio, andava sollevata quindi, semmai, del resto non dal Comune, ma dagli aventi diritto di voto, nel quadro di un eventuale ricorso concernente il diritto di voto diretto contro gli atti preparatori della votazione consultiva.

10.3 Pure tardiva, e per di più inammissibile per carenza di legittimazione, è altresì la critica secondo cui l'informazione fornita alla cittadinanza prima dello scrutinio popolare sarebbe stata lacunosa e carente. Il Comune ricorrente neppure è legittimato ad addurre la lesione del sentimento di appartenenza dei cittadini al loro Comune o l'asserito aumento di tasse indirette (raccolta dei rifiuti, smaltimento delle acque luride) dei cittadini del Comune di Muggio e del nuovo Comune, conseguenze che di massima nemmeno i cittadini sarebbero legittimati a impugnare (DTF 135 I 43

consid. 1.4).

10.4 Sempre con riguardo alla votazione consultiva, il ricorrente rileva che nel Comune di Bruzella essa sarebbe stata viziata dal voto per corrispondenza di undici cittadini all'estero, per cui la stessa, ricordato che in seguito nove schede sono state invalidate, avrebbe potuto avere esito negativo. Con decisione del 26 giugno 2007, il Governo ha respinto il ricorso di due cittadini di Bruzella, convalidando la votazione. Ora, la decisione governativa, non impugnata, è cresciuta in giudicato: l'accento del ricorrente, peraltro non legittimato a censurare l'asserito vizio, è quindi ininfluente ai fini del presente giudizio.

10.5 Il Comune ricorrente incentra in gran parte il gravame sugli interessi dei suoi cittadini, al suo dire minacciati dalla contestata aggregazione, adducendo che con questa soluzione, contrariamente a quella con Mendrisio, essi non potrebbero sperare di migliorare le loro condizioni di vita, che peggiorerebbero a causa di un asserito, tuttavia non dimostrato, maggior prelievo di tasse indirette; la criticata aggregazione lederebbe inoltre il sentimento di appartenenza al loro Comune. Con queste argomentazioni il ricorrente disattende che i cittadini non sono legittimati a opporsi all'aggregazione litigiosa, per cui le critiche tendenti a tutelare i loro interessi personali sono inammissibili (sentenza 1P.242/2005 in re comunità di Aquila del 18 aprile 2006 consid. 1, in RtiD 2006 II pag. 3).

11.

11.1 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.

11.2 Nel rapporto esplicativo del 1986 della Carta, si rileva che se nella gran parte dei Paesi è considerato non realistico pretendere che la collettività locale abbia un diritto di veto riguardo alla modifica dei limiti territoriali, una sua consultazione preliminare, diretta o indiretta, è indispensabile, ritenuto che il referendum costituisce, eventualmente, una procedura adeguata per questo tipo di consultazione, possibilità comunque non prevista nella legislazione di un certo numero di Paesi (pag. 14).

La Carta, che non prevede peraltro un meccanismo di controllo istituzionale del rispetto delle libertà comunali, ritenuto che la prassi ha sviluppato un tale meccanismo consistente nella redazione di rapporti, non conferisce quindi alcun diritto di veto, come implicitamente invocato dal ricorrente (vedi dichiarazione della Svizzera; FF 2004 I 71, 76 e 81), né impedisce di attuare un'aggregazione coatta (MARTENET, loc. cit., pag. 185; DANIEL THÜRER, Schweizerische Gemeindeautonomie und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, 1989, pag. 232 seg.).

11.3 In tale ambito, il ricorrente parrebbe misconoscere che i cittadini dei Comuni interessati dall'aggregazione litigiosa sono stati consultati, segnatamente nel quadro della citata votazione consultiva, preceduta dal rapporto alla cittadinanza del marzo 2007, loro distribuito. Essi hanno poi potuto informarsi sullo sviluppo del progetto in particolare nel quadro delle serate informative e anche attraverso i mass media. Il ricorrente disattende inoltre, che l'art. 11 dell'impugnato decreto legislativo, come previsto dall'invocata norma convenzionale, prevede la possibilità di sottoporlo a referendum, per lo meno finanziario (al riguardo vedi il parere di Corti, Aggregazioni comunali e referendum popolare, in RtiD 2007 II pag. 349 segg.).

11.4 Per di più, sempre riguardo all'asserita violazione della Carta, il ricorrente si limita in sostanza a criticare, peraltro in maniera del tutto generica, l'informazione fornita ai cittadini nel quadro della votazione consultiva. Questa critica, come rettamente rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni al ricorso, è manifestamente tardiva, per cui non occorre esaminare oltre la questione di sapere se il Comune sia o meno legittimato a sollevarla. È palese che gli aventi diritto di voto erano legittimati a proporre un eventuale ricorso concernente il loro diritto di voto, adducendo semmai l'asserita carente informazione dei relativi atti preparatori (su questo tema vedi la sentenza 1C_181/2007 del 9 agosto 2007 relativa alla votazione consultiva concernente l'aggregazione dei Comuni di Lugano e Cadro).

12.

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 ai patrocinatori del ricorrente, ai Municipi di Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore e Sagno, al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Losanna, 26 maggio 2009

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

Il presidente: Il cancelliere:

Féraud Crameri