

BGer 1C 197/2011 vom 4. September 2013

Bundesgericht, 2013-09-04, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_197_2011

FR: TF 1C 197/2011 du 4 septembre 2013

IT: TF 1C 197/2011 del 4 settembre 2013

Regeste

modifica della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni | Diritto fondamentale

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 138 I 367 consid. 1).

E. 1.2

Il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali (art. 82 lett. b LTF), nella composizione di cinque giudici quando sottostanno al referendum (art. 20 cpv. 3 LTF). Poiché, come rettamente rilevato dal ricorrente, il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale, è direttamente aperto in applicazione dell' art. 87 cpv. 1 LTF (sentenza 1C_459/2011 consid. 4 nella causa Comune di Mezzovico-Vira decisa in data odierna, relativa alla modifica legislativa litigiosa).

E. 1.3

L' art. 101 LTF prevede che il ricorso contro un atto normativo dev'essere depositato presso il Tribunale federale entro trenta giorni dalla pubblicazione di tale atto secondo il diritto cantonale. Il decreto impugnato è stato adottato il 17 marzo 2011 dal Gran Consiglio e pubblicato nel Foglio ufficiale del 25 marzo 2011 con l'indicazione del termine di referendum, scadente il 9 maggio 2011. Quando un atto normativo cantonale è soggetto, come nella fattispecie, al referendum facoltativo, il termine per impugnarlo dinanzi al Tribunale federale nel quadro del controllo astratto delle norme non inizia a decorrere dalla sua pubblicazione nel Foglio ufficiale (cfr. art. 141 cpv. 1 della legge ticinese sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998), ma dalla pubblicazione della decisione di promulgazione, ossia dall'accertamento che il termine di referendum è scaduto infruttuoso o che, nel caso di referendum, l'atto normativo è stato accettato nella votazione popolare: la procedura legislativa termina infatti con la decisione di promulgazione (DTF 133 I 286 consid. 1; 135 I 43 consid. 1.1). Un invio prematuro del ricorso, come nella fattispecie, non pregiudica tuttavia l'ammissibilità del gravame, ma comporta di regola unicamente la sospensione della causa dinanzi al Tribunale federale (DTF 136 I 17 consid. 1.2; sentenza 1C_184/2010 del 7 aprile 2011 consid. 1.3). Nella situazione attuale, nulla osta all'esame di merito del gravame.

E. 1.4

Con il ricorso possono essere fatte valere le violazioni del diritto federale (art. 95 lett. a LTF). Il Tribunale federale esamina liberamente la violazione dei diritti costituzionali

cantonali (art. 95 lett. c LTF), tra i quali rientra la garanzia dell'autonomia comunale. Nella misura in cui si tratta di interpretare leggi cantonali, in concreto segnatamente la LASC e la LPI, esso si limita tuttavia a vagliare le asserite lesioni soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 138 I 242 consid. 5.2 pag. 245, 143 consid. 2 pag. 150; 137 I 235 consid. 2.2 pag. 238).

E. 1.5

Le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale valgono anche per i gravami contro gli atti normativi cantonali. Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto. Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 138 I 274 consid. 1.6). Per di più, quando il ricorrente invoca, come in concreto, la violazione di diritti fondamentali (principio 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 138 I 171 consid. 1.4, 225 consid. 3.2). In questa misura, argomentazioni vaghe non sono quindi ammissibili (DTF 134 I 83 consid. 3.2). L'atto di ricorso, che si limita in larga misura ad addurre critiche meramente generiche, adempie solo in minima parte questi requisiti di motivazione.

E. 1.6

Un atto normativo di portata generale viola il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), quando non si fonda su motivi obiettivi, seri o se è sprovvisto di senso e scopo e sia insostenibile anche nel risultato (DTF 138 I 232 consid. 6.2). Al legislatore cantonale, organo politico soggetto a un controllo democratico, dev'essere riconosciuta una grande libertà nell'elaborazione delle leggi: esso dispone di un largo potere formatore in particolare nelle materie che dipendono in maniera molto estesa da fattori politici. Non spetta al Tribunale federale rivedere l'opportunità delle scelte effettuate in tale ambito. Una norma legale non verrà pertanto annullata per il motivo che altre soluzioni potrebbero essere ravvisabili o addirittura preferibili (DTF 136 I 241 consid. 3.1 e relativi rinvii).

E. 2.1

Il ricorrente fonda la propria legittimazione a ricorrere sull' art. 89 cpv. 2 LTF , secondo cui i Comuni hanno diritto a ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o dalla Costituzione federale. Al riguardo, adduce in particolare una violazione dell'autonomia comunale (art. 16 Cost./TI), e accenna a una lesione dei principi della parità di trattamento (art. 8 Cost. e 7 Cost./TI), della separazione dei poteri (art. 51 Cost./TI), della sicurezza del diritto e, infine, del divieto dell'arbitrio.

E. 2.2

La legittimazione a ricorrere, fondata su un'asserita violazione dell'autonomia del ricorrente garantita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 2 Cost./TI, è di massima data. Sapere se il Comune disponga effettivamente di autonomia nel campo litigioso e se questa sia stata disattesa è questione di merito, non di ammissibilità (DTF 136 I 265 consid. 1.3, 404 consid. 1.1.3; 135 I 43 consid. 1.2).

E. 2.3

L'autonomia del Comune sarebbe pacifica nell'ambito della modifica - non impugnata - delle norme della LASC contenute nel criticato decreto, tendenti a facilitare le aggregazioni e che potrebbero pertanto farlo scomparire come ente a sé stante, toccandolo direttamente nella sua autonomia e nella sua esistenza (DTF 131 I 91 consid. 1; 134 I 204 consid. 2.2; sentenza 1C_415/2008 del 24 agosto 2009 consid.1.2, in RtiD 2010 I n. 1).

E. 2.4

Per converso, ciò non è il caso per la contestata modifica dell'art. 2 LPI, unico oggetto del litigio. Secondo questa norma, il Consiglio di Stato può ridurre, rispettivamente sospendere l'erogazione di contributi e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario a una procedura aggregativa. L'art. 1 cpv. 2 LPI precisa che la perequazione finanziaria è attuata per il tramite del livellamento della potenzialità fiscale (lett. a), dell'aiuto agli investimenti e del contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica (lett. c). Il contributo di livellamento è versato ai comuni che applicano un moltiplicatore d'imposta pari o superiore al moltiplicatore comunale medio secondo una determinata tabella (art. 5 LPI). L'aiuto agli investimenti può essere richiesto dal comune che applica un moltiplicatore politico pari o superiore al 90 % e che abbia risorse fiscali inferiori al 90 % della media cantonale (art. 14 cpv. 3 LPI). Da queste norme, impregiudicata parzialmente la scelta delle opere da finanziare con i fondi percepiti (art. 14 cpv. 1 LPI), risulta chiaramente che in tale ambito il comune ticinese né dispone di un margine di apprezzamento né gli è stata delegata l'esecuzione delle citate norme, per cui esso non beneficia di alcuna autonomia tutelabile. In tale contesto, nessun comune potrebbe infatti farla valere, poiché siffatte autonomie si escluderebbero necessariamente vicendevolmente: la delimitazione può inevitabilmente essere attuata soltanto da parte di un organo cantonale, superiore ai comuni (DTF 119 Ia 214 consid. 3b).

E. 2.5

Per quest'ultima ragione, come già stabilito dalla giurisprudenza, con la quale il ricorrente non si confronta del tutto, nell'ambito della perequazione finanziaria intercomunale il gravame è manifestamente infondato nel merito: in questa materia esso non dispone infatti di alcuna autonomia tutelabile, in quanto i comuni non hanno la facoltà di decidere essi medesimi i prelievi dovuti o i contributi da loro esigibili, tale competenza spettando esclusivamente agli organi cantonali (DTF 135 I 43 consid. 1.2 con numerosi riferimenti). Del resto, il ricorrente, insistendo sul fatto che un'eventuale riduzione del contributo di livellamento limiterebbe l'autonomia finanziaria dei Comuni, neppure sostiene d'esserne al beneficio, come indicato dal Governo nelle osservazioni. Certo, ci si potrebbe chiedere se il Comune sia legittimato a invocare la garanzia del suo diritto di esistenza anche avverso una decisione o un atto normativo che, senza rimettere in questione la sua esistenza formale o l'integrità del suo territorio, sia di natura tale da comportare una perdita di sostanza finanziaria tale da compromettere la sua stessa esistenza (DTF 113 Ia 336 consid. 1b-d, 2a in fine). Ora, il ricorrente, che sostiene di avere finanze sane, neppure adduce che un'eventuale riduzione o sospensione di contributi della LPI assumerebbe una siffatta importanza. Non spetta in ogni modo al Tribunale federale esaminare d'ufficio l'adempimento di detta condizione.

E. 2.6

Nel quadro della LPI, la legittimazione a ricorrere dei comuni è stata nondimeno ammessa sulla base della clausola generale dell' art. 89 cpv. 1 LTF (DTF 135 I 43 consid. 1.3; 135 II

156 consid. 3.3; 138 II 506 consid. 2.1.2; al riguardo vedi, per brevità, sentenza 1C_459/2011, citata, consid. 3.3-3.5 con numerosi riferimenti).

E. 3.1

Riguardo all'assunto, secondo cui l'applicazione del contestato art. 2 LPI creerebbe una disparità di trattamento e comporterebbe risultati iniqui, il ricorrente sostiene, in maniera del tutto generica che la partecipazione o meno di un Comune a uno studio (recte: procedura) di aggregazione costituirebbe un elemento assolutamente irrilevante per l'ottenimento del contributo di livellamento, fondato, come visto, su precisi fattori tecnici. Il criticato criterio comporterebbe pertanto un'inammissibile distinzione tra Comuni partecipanti a una procedura aggregativa e quelli che non vi prendono parte. Rileva poi che la connessione tra la LPI e la LASC, che come rettamente ammette già sussiste, dovrebbe limitarsi a situazioni "aberranti" e non essere generalizzata a tutti i Comuni che ne beneficiano.

E. 3.2

Un atto normativo lede il principio di uguaglianza sancito dall' art. 8 cpv. 1 Cost. se a fronte di situazioni uguali opera distinzioni giuridiche su aspetti rilevanti non giustificate da motivi ragionevoli, oppure se sottopone a regime identico situazioni che presentano differenze tali da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 134 I 23 consid. 9.1 pag. 42). Le situazioni paragonate nella prima ipotesi non devono essere necessariamente identiche sotto ogni aspetto; deve però esservi similitudine nei fatti essenziali e pertinenti per la decisione da prendere (DTF 136 I 1 consid. 4.1). Entro i limiti di tali principi e dell'arbitrio il legislatore cantonale dispone di un ampio potere discrezionale, nel quale il Tribunale federale interferisce con riserbo e non lo limita attraverso le proprie concezioni d'impostazione di una questione (DTF 138 I 225 consid. 3.6.1 e rinvii).

E. 3.3

La generica tesi ricorsuale non regge. Il ricorrente disattende infatti che si è in presenza di una norma meramente potestativa, per cui nella sua applicazione il Governo dispone di un largo margine di apprezzamento e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, esso nemmeno deve necessariamente sospendere i contributi litigiosi: tenuto conto delle specificità dei singoli casi, può semplicemente ridurli o addirittura rinunciare a adottare qualsiasi provvedimento. Il ricorrente del resto neppure tenta di dimostrare la gravità del censurato pregiudizio (DTF 136 I 241 consid. 3.1 pag. 251; 134 I 153). È infatti palese che le condizioni, in particolare l'adozione o meno della criticata misura e l'ammontare dell'eventuale riduzione del contributo o la sua sospensione, dipendono dalle circostanze concrete del progetto aggregativo, motivo per cui, contrariamente all'assunto ricorsuale, la norma può essere interpretata e applicata in maniera conforme al diritto costituzionale. Per di più, il diverso trattamento tra Comuni beneficiari del contributo di livellamento e gli altri si fonda su una differenza obiettiva, comprensibile e non arbitraria.

E. 3.4

L'accenno ricorsuale all'ipotesi che la criticata norma tenderebbe a una maggiore utilizzazione dello strumento delle aggregazioni coatte è ininfluente: esse, a determinate condizioni, sono infatti ammesse dalla normativa ticinese e notoriamente non sono incostituzionali (art. 20 cpv. 3 Cost./TI e art. 9 LASC; sentenza 1C_415/2008, citata; cfr. DTF 131 I 91 ; sentenza 1C_459/2011, citata, consid. 5.1.1).

E. 3.5

Mal si comprende anche perché dovrebbe essere leso il principio della separazione dei poteri, che vieta in particolare a un organo dello Stato di usurpare la competenza di un altro organo (DTF 136 I 241 consid. 2.5.1; 134 I 322 consid. 2.2 e rinvii) : esso impedisce in linea generale al potere esecutivo di emanare norme che dovrebbero figurare in una legge (DTF 138 I 196 consid. 4.1). Nella fattispecie, il Legislativo cantonale ha modificato una legge allo scopo di disciplinare il promovimento delle aggregazioni, obiettivo inserito nella Costituzione cantonale (art. 20 cpv. 3 Cost./TI) e già concretato dall'attuale art. 2 LASC, norma non censurata dal ricorrente. L'attribuzione in tale ambito di competenze eminentemente politiche al Parlamento invece che all'Esecutivo cantonale, come implicitamente pretende il ricorrente, chiaramente non lede l'invocato principio (DTF 136 I 241 consid. 2.5.1). Per di più, in tale ambito, le nuove norme della LASC, non contestate dal ricorrente, offrono ai Comuni variegate possibilità di intervenire e di influire attivamente sull'evoluzione e sull'adattamento o la modifica dei progetti di aggregazione (su questi temi vedi la sentenza 1C_459/2011, citata, consid. 9, 10 e 11).

E. 3.6

Riguardo alla pretesa violazione dei principi della sicurezza del diritto e della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.), il ricorrente si limita semplicemente a rilevare che sarebbe difficile capire i motivi che hanno indotto il Governo e il Parlamento cantonale a modificare nell'arco di pochi mesi la politica aggregativa proposta dapprima con il messaggio n. 6273 del 30 settembre 2009 concernente la modifica della LPI e, in seguito, con quello n. 6363 del 25 maggio 2010 sulla criticata revisione della LASC e della LPI. Sostiene soltanto che ci si potrebbe chiedere se gli invocati principi non siano stati lesi. L'accento di critica è inammissibile per carenza di motivazione (art. 42 LTF). Del resto, nella risposta al ricorso, non contestata nella replica, il Consiglio di Stato ha compiutamente spiegato i motivi di tale scelta. È stato precisato, tra l'altro, che la prima proposta di emendamento dell'art. 2 LPI aveva suscitato ampie reazioni, in particolare di alcuni Comuni del Bellinzonese forti beneficiari del contributo di livellamento, tra i quali figura il Comune ricorrente. Il Governo ha quindi indetto una nuova consultazione, coinvolgendo segnatamente i Municipi dei Comuni ticinesi: la nuova proposta di modifica dell'art. 2 LPI è stata quindi formulata dopo aver tenuto conto delle opposizioni espresse dai Comuni. In siffatte circostanze non si può chiaramente ravvisare l'asserita violazione del principio della buona fede.

E. 4

Il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Si può rinunciare a prelevare spese, sebbene il gravame sia in parte fondato su interessi pecuniari, segnatamente in relazione alla LPI (art. 66 cpv. 4 LTF). Non sono accordate ripetibili alle autorità cantonali vincenti, che hanno agito nell'esercizio delle loro attribuzioni ufficiali (art. 68 cpv. 3 LTF).