Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 459/2011

Sentenza del 4 settembre 2013

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Fonjallaz, Presidente,
Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Cancelliere Crameri.

Partecipanti al procedimento
Comune di Mezzovico-Vira,
patrocinato dall'avv. Patrick Untersee,
ricorrente,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona, rappresentato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
modifica della legge sulle aggregazioni e separazioni
dei Comuni,

ricorso contro il decreto legislativo del Gran Consiglio
del Cantone Ticino del 17 marzo 2011.

Fatti:

A.
Il 17 marzo 2011 il Gran Consiglio, trascorsi infruttuosi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, ha pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino n. 43/2011 del 7 ottobre 2011 (BU pag. 503 segg.) la modifica della legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003: il Consiglio di Stato ne ha fissato l'entrata in vigore al 1°gennaio 2012. La citata modifica comporta, contestualmente, anche un cambiamento dell'art. 2 cpv. 2, 3, 4 e 5 della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI).

Per quanto qui interessa, le principali e come si vedrà contestate modifiche hanno il tenore seguente:

"...
Art. 2a (nuovo) 1Tenuto conto degli obiettivi dell'articolo 2, il Consiglio di Stato elabora un Piano cantonale delle aggregazioni.
2 Il Piano è comprensivo:

- di un rapporto sugli indirizzi della politica cantonale delle aggregazioni e di un'indicazione sull'impegno

globale complessivo derivante al Cantone;
- di un piano con una suddivisione del territorio cantonale in scenari di aggregazione;
- di schede grafiche e descrittive per ogni scenario.
3Nella fase di allestimento del Piano il Consiglio di Stato consulta i Municipi, ai quali è assegnato un termine di quattro mesi per formulare le loro osservazioni.
4Il Consiglio di Stato sottopone il Piano al Gran Consiglio, che lo discute e lo approva oppure lo rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato, affinché lo modifichi nel senso indicato dalla discussione parlamentare. La presentazione nel corso del dibattito parlamentare di emendamenti per il voto è esclusa.
5Il Consiglio di Stato può proporre modifiche al Piano, presentandole al Gran Consiglio al più tardi con la sua proposta ai sensi dell'art. 7.
...
Art. 4a (nuovo) 1Entro un anno dall'introduzione dell'istanza, il Consiglio di Stato avvia uno studio d'aggregazione, definendone il comprensorio; esso nomina una Commissione, in cui sono rappresentati tutti i comuni coinvolti.
2 Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni è data facoltà al Consiglio di Stato:

- di modificare lo scenario proposto con l'istanza, includendo o escludendo Comuni o Frazioni;
- di non dar seguito all'istanza.
La facoltà di modificare lo scenario è data anche in corso di procedura.
3 In presenza di più istanze contraddittorie concernenti lo stesso Comune, il Consiglio di Stato ne decide il seguito.
4 Contro le decisioni negative del Consiglio di Stato ai sensi dei capoversi precedenti ai Municipi, ai Legislativi e ai cittadini dei Comuni interessati è data facoltà di ricorso al Gran Consiglio entro il termine di 30 giorni.

Art. 5 cpv. 1
1Tenuto conto degli obiettivi di legge e del Piano cantonale delle aggregazioni, il Consiglio di Stato può avviare uno studio di aggregazione d'ufficio definendone il comprensorio, rispettivamente inserire d'ufficio uno o più Comuni in uno studio avviato ai sensi dell'art. 4; sono applicabili l'art. 4a cpv. 1 e 2 e l'art. 6.

Art. 6 1La Commissione redige entro il termine fissato lo studio con la sua proposta di aggregazione e lo inoltra al Consiglio di Stato. Essa unisce le prese di posizione dei Municipi dei Comuni coinvolti, formulata dopo aver sentito i Consigli comunali, e degli altri istanti ai sensi dell'art. 4 cpv. 2.
2 Il Consiglio di Stato esamina lo studio e se del caso ne chiede il completamento. Su richiesta o preavviso degli istanti e dei Municipi coinvolti, il Consiglio di Stato per giustificati motivi può escludere uno o più Comuni dal comprensorio di aggregazione, a condizione che il progetto non sia modificato sostanzialmente. È data facoltà di ricorso ai sensi dell'art. 4a cpv. 4.
3 In seguito trasmette ai Municipi la sua proposta, affinché la sottopongano con il loro preavviso alle rispettive assemblee, in via consultiva, entro un termine che sarà loro fissato; va garantita un'adeguata informazione alla popolazione.
4 Se la domanda interessa una o più frazioni o parti di un Comune, per ciascuna di esse è organizzato un ufficio di voto.
5 Per il resto il Consiglio di Stato stabilisce le modalità della votazione consultiva.
...
Art. 7 1Il Consiglio di Stato sottopone al Gran Consiglio la proposta di aggregazione o di abbandono.
2Esso può proporre l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva, a condizione che non vi si discosti sostanzialmente.
...
Art. 22 cpv. 2 (nuovo) 2L'art. 6 cpv. 1 non si applica ai progetti di aggregazione le cui istanze in base all'art. 4 sono già state accolte dal Consiglio di Stato al momento della sua entrata in vigore.

Art. 22a (nuovo) 1Il Piano cantonale delle aggregazioni è sottoposto al Gran Consiglio entro un anno dall'entrata in vigore degli art. 2a e 2b.
2 La procedura di elaborazione del Piano fino alla sua adozione in Gran Consiglio, non blocca l'avvio e la

continuazione delle procedure ai sensi dell'art. 4 e segg.

II.
La Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 è così modificata:

Art. 2 cpv. 2, 3, 4 e 5
2 Il Consiglio di Stato può ridurre, rispettivamente sospendere l'erogazione di contribuiti e aiuti secondo l'art. 1 cpv. 2 lett. a e c, subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa, compatibile con obiettivi e Piano cantonale delle aggregazioni stabiliti dalla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni; è riservata la relativa procedura.
3 Contributi e aiuti ridotti o sospesi in base al capoverso precedente sono accantonati per un periodo massimo di quattro anni a favore del nuovo comune.
4 La decisione di riduzione, rispettivamente di sospensione dei contributi e degli aiuti di cui ai cpv. 2 e 3 non può superare l'equivalente di 10 punti di moltiplicatore d'imposta del comune beneficiario.
5 In caso di aggregazione tra comuni il Consiglio di Stato può inoltre, per un periodo definito, porre il comune aggregato al beneficio degli aiuti di cui alla lett. c) dell'art. 1, o maggiorare la percentuale di finanziamento usuale, anche qualora le condizioni previste dagli art. 14 e 15 non fossero adempiute."

B.
Avverso questa modifica il Comune di Mezzovico-Vira presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiede, concesso al gravame l'effetto sospensivo, di dichiarare incostituzionali e annullare, rispettivamente di cambiare ai sensi dei considerandi le modifiche degli art. 2a cpv. 4, 4a cpv. 4, 5 cpv. 1, 6 cpv. 2, 7 e 22a cpv. 2 LASC e dell'art. 2 cpv. 2, 3 e 4 LPI, di accertare inoltre la necessità, rispettivamente di definire la possibilità di una via giudiziaria cantonale di ultima istanza contro le decisioni che saranno prese dal Consiglio di Stato ai sensi degli art. 4a, 5 cpv. 1, 6 cpv. 2 LASC e, infine, di accertare la necessità, rispettivamente definire la possibilità di una via giudiziaria cantonale di ultima istanza avverso le decisioni adottate dal Gran Consiglio secondo gli art. 8 e 9 LASC.

Il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, propone di respingere il ricorso in quanto ammissibile. Il ricorrente si riconferma nelle proprie allegazioni e conclusioni.

C.
Con decreto presidenziale del 16 novembre 2011 al ricorso è stato conferito l'effetto sospensivo.

Diritto:

1.

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).

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 il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale, tenuto conto di quanto ancora si dirà, è direttamente aperto in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. DTF 124 I 159 consid. 1b; sentenze 1C 69/2011 del 26 maggio 2011 consid. 1.2, in RtiD 2012 I n. 1 pag. 3 e 2C 750/2008 del 2 giugno 2009 consid. 1.1, in RtiD 2010 I n. 30).

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 il termine di referendum è scaduto infruttuoso il 9 maggio 2011. Con ordine del 4 ottobre 2011 il Consiglio di Stato lo ha promulgato nel BU n.

43/2011 del 7 ottobre 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 inizia a decorrere 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). Nel caso di modifiche, detto termine vale solo per queste ultime, uniche norme impugnabili, e non per l'intero atto normativo (DTF 137 I 107 consid. 1.3). Il ricorso è quindi tempestivo.

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).

2.

2.1. 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; 136 I 229 consid. 4.1).

Per di più, quando il ricorrente invoca, come in concreto, la violazione di diritti fondamentali (principio di proporzionalità e 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; 136 II 304 consid. 2.4 e 2.5). In questa misura, argomentazioni vaghe non sono quindi ammissibili (DTF 134 I 83 consid. 3.2). Come si vedrà, l'atto di ricorso, inutilmente prolisso, ripetitivo e in larga misura fondato su censure di natura meramente teorica, ciò che vale in particolare riguardo alle "considerazione astratte", come a ragione rilevato dal Consiglio di Stato, adempie solo in parte queste esigenze di motivazione. Ciò vale in parte anche per le conclusioni (art. 42 cpv. 1 in relazione con l'art. 107 cpv. 1 e 2 LTF), in particolare per la richiesta di modificare determinate norme ai sensi dei considerandi, tuttavia non meglio specificati nell'atto di ricorso. Questa questione, visto l'esito del gravame, non dev'essere tuttavia esaminata oltre.

2.2. Per interpretare una norma di legge ci si riferisce in primo luogo al suo tenore letterale. Secondo la giurisprudenza, ci si discosta dal senso letterale di un testo chiaro, facendo capo all'interpretazione, solamente qualora delle ragioni obiettive inducano a ritenere ch'esso non restituisce il vero significato della disposizione in esame. Simili ragioni possono risultare dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione legale, così come dalla sistematica della legge. Se il testo di una norma non appare invece completamente chiaro o si presta a diverse possibili interpretazioni, la sua portata viene allora determinata tenendo conto dei lavori preparatori (interpretazione storica), del suo senso e scopo (interpretazione teleologica), nonché della sua relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare: per accedere al senso di una norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 139 II 78 consid. 2.4 pag. 83, 49 consid. 5.3.1; 138 II 105 consid. 5.2; 135 II 243 consid. 4.1; sentenza 1C 184/2010 del 7 aprile 2011 consid. 2.1 e 2.2, in RtiD 2011 II n. 1).

2.3. Il Tribunale federale esamina, facendo capo alle regole di interpretazione riconosciute, se alla norma interessata possa essere attribuito un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali invocate. Procede per esame libero e annulla una disposizione cantonale solo se essa non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore (DTF 135 II 243 consid. 2 pag. 248). Occorre considerare la portata dell'ingerenza nel diritto fondamentale, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione di questo diritto nel contesto di un successivo controllo puntuale della norma, le cir-

costanze concrete in cui essa va applicata, la possibilità di una correzione, come pure gli effetti sulla sicurezza del diritto. La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento. Le spiegazioni fornite dalle autorità cantonali riguardo alla sua futura applicazione possono essere prese in considerazione (DTF 137 I 31 consid. 2 pag. 39; 134 I 293 consid. 2 e rinvii).

2.4. 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).

3.

3.1. Il ricorrente si avvale dell'art. 89 cpv. 2 lett. c 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. 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).

3.2. L'autonomia del Comune è pacifica nell'ambito della modifica delle criticate norme della LASC, che al dire del ricorrente faciliterebbero le fusioni e potrebbero pertanto farlo scomparire come ente a sé stante, toccandolo direttamente nella sua autonomia e nella sua esistenza (DTF 131 I 93 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), per lo meno virtualmente (DTF 136 I 17 consid. 2.1, 49 consid. 2.1).

3.3. Diverso è invece il quesito dell'autonomia in merito alla contestata modifica dell'art. 2 LPI. Al riguardo, il ricorrente si limita ad addurre che potrebbe esserne virtualmente toccato, per lo meno secondo una probabilità minima, qualora in futuro dovesse divenire beneficiario di contributi.

3.3.1. L'assunto è ininfluente. Certo, il comune sulla base dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF può ricorrere al Tribunale federale, ma, 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, poiché in questa materia esso non dispone di alcuna autonomia tutelabile. In effetti in tale ambito 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; sentenze 2P.70/2003 del 4 aprile 2003 consid. 5.1 e 5.2 e 2P.203/2003 del 10 ottobre 2003 consid. 3).

3.3.2. Ciò è il caso in particolare anche per il contestato nuovo art. 2 cpv. 2 LPI, secondo cui 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; 110 Ia 50 consid. 4b; vedi analogamente l'assenza di autonomia in materia di compensazione per la diminuzione dell'area agricola disciplinata in maniera esaustiva dalla legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989, che non lascia ai Comuni, come la LPI, nessuno spazio normativo o decisionale, sentenza 1C 222/2012 del 23 gennaio 2013 consid. 2.1).

3.3.3. Per di più, in concreto, il ricorrente accenna semplicemente all'ipotesi che in futuro, per lo meno con una probabilità minima, potrebbe essere toccato nei suoi interessi finanziari, per cui la sua autonomia sarebbe, virtualmente, lesa. Certo, in tal caso, il comune può addurre la lesione del suo diritto a esistere, ma il contributo litigioso dovrebbe assumere un'importanza tale da colpirlo nella sua stessa esistenza. Ci si può tuttavia chiedere se esso 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 idonea a metterla in pericolo (DTF 113 Ia 336 consid. 1b-d, 2 a in fine). Ora, il ricorrente neppure adduce che un'eventuale riduzione o sospensione di contributi della LPI assumerebbe una siffatta importanza. Non spetta del resto al Tribunale federale esaminare d'ufficio l'adempimento di detta condizione.

3.3.4. Né il ricorrente fa valere che nell'art. 15 cpv. 2 Cost./TI, norma da esso non invocata al riguardo, secondo cui il Cantone promuove la collaborazione e la solidarietà fra i Comuni e favorisce uno sviluppo equilibrato fra le varie regioni, sarebbe ravvisabile una garanzia costituzionale in favore dei comuni ai sensi dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF.

3.4. 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; sentenze 2C 366/2009 del 3 marzo 2010 consid. 2.2-2.4 e 2C 756/2008 del 15 dicembre 2008 consid. 1.2). Secondo questa disposizione, ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (lett. b) e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (lett. c). Questa norma si indirizza in primo luogo ai privati, ma anche una corporazione di diritto pubblico può fondarvisi, quando impugna una sentenza che la colpisce analogamente a un privato oppure quando è toccata nei suoi interessi di pubblico imperio degni di protezione (DTF 138 I 143 consid. 1.3.1; 136 I 265 consid. 1.4; 136 II 383 consid. 2.3 e 2.4; 135 I 43 consid. 1.3; 135 II 12 consid. 1.2.1). In concreto è manifesto che nell'ambito in esame il ricorrente non è toccato come un privato (DTF 136 I 265 consid. 1.4), ma, chiaramente, quale ente pubblico detentore del pubblico impero nei suoi interessi finanziari. Poiché, se del caso, in futuro, potrebbe per lo meno virtualmente beneficiare di un contributo importante secondo la LPI, la sua legittimazione a ricorrere può quindi fondarsi sull'art. 89 cpv. 1 LTF, poiché si è in presenza di un importante interesse degno di protezione e l'ente pubblico è toccato in maniera qualificata (DTF 136 II 274 consid. 4.1 e 4.2 pag. 279; 135 I 43 consid. 1.3; 122 II 382 consid. 2b; sentenza 2C 712/2008 del 24 dicembre 2008 consid. 1.3). In un siffatto caso di massima al Comune può essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere anche contro un atto normativo cantonale (DTF 135 II 156 consid. 3; BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2a ed. 2011, n. 42 seg. e n. 43b ad art. 89; sulla legittimazione a ricorrere degli enti pubblici fondata sulla clausola generale di legittimazione dell'art. 89 cpv. 1 LTF, che dev'essere concessa in maniera restrittiva, vedi DTF 138 II 506 consid. 2.1.1 e 2.3 con numerosi riferimenti).

3.5. Nella misura in cui, criticando le nuove norme della LASC, può fondarsi sull'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, il ricorrente può far valere una violazione del divieto dell'arbitrio e del principio di proporzionalità, per quanto quest'ultima critica sia in stretta connessione con la violazione della sua autonomia (DTF 134 I 204 consid. 2.2; cfr. anche DTF 138 I 378 consid. 8.2 pag. 393; 136 I 241 consid. 3.1 in fine pag. 251) : senza tale connessione, solo in quanto possa richiamarsi nel contempo all'art. 89 cpv. 1 LTF (Bernhard Waldmann, loc. cit., n. 62 ad art. 89).

4.

4.1. Il ricorrente invoca la garanzia della via giudiziaria dell'art. 29a Cost. in relazione con l'art. 191b Cost., concretata dall'art. 86 LTF. Quest'ultima norma prevede che 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 (cpv. 3). Ora, limitandosi in sostanza a esporre considerazioni astratte al riguardo, il ricorrente non dimostra che l'aggregazione di comuni non potrebbe rientrare nell'eccezione prevista dall'art. 86 cpv. 3 LTF. Al proposito, il criticato Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) presenta evidenti analogie con il piano direttore cantonale, impugnabile direttamente dinanzi al Tribunale federale mediante ricorso contro gli atti normativi cantonali (cfr. DTF 136 I 265 consid. 1; Gerold Steinmann, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2a ed. 2011, n. 37 e 38 ad art. 82); anche nel messaggio governativo n. 6363 del 25 maggio 2010 sulla criticata revisione della LASC si precisa l'esigenza di un nuovo approccio strategico tendente a un riordino territoriale efficace, in sintonia con il Progetto di nuovo Piano direttore cantonale, tendente a promuovere, nella nuova Città-
Ticino, tre grandi aree o regioni a vocazione specifica (Luganese e Mendrisiotto, Bellinzonese e Tre Valli, Locarnese e Vallemaggia) e a riconoscere e rafforzare al loro interno quattro agglomerati (Chiasso-Mendrisio, Lugano, Locarno e Bellinzona), a cui dev'essere attribuito il ruolo motore trainante per l'intero Cantone (n. 1.1.4 pag. 6).

4.1.1. In tale ambito il Tribunale federale ha già avuto occasione di rilevare che, allo scopo di adeguare l'apparato giudiziario amministrativo ticinese agli art. 29a, 191b Cost. e 86 cpv. 2 LTF, norme invocate dal ricorrente, il Gran Consiglio il 2 dicembre 2008 ha emanato 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.

4.1.2. Riguardo all'art. 86 cpv. 3 LTF, nel citato messaggio si osserva 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 (sentenza 1C 91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 1.5.3 e 1.5.4, in RtiD 2010 I n. 3 pag. 27).

4.1.3. Il ricorrente ricorda che nella sentenza appena citata (consid. 1.6) il Tribunale federale, sempre riferendosi al menzionato messaggio, ha preso atto che in mantenimento della situazione previgente e facendo capo all'eccezione dell'art. 88 cpv. 2 LTF, relativa alle autorità inferiori in materia di diritti politici, nel Cantone Ticino in tale ambito le decisioni granconsiliari e governative rimangono definitive. Aveva aggiunto che il quesito, tutt'altro che scontato, di sapere se la stessa conclusione valga anche nel caso di un esame di merito di un'aggregazione di Comuni non doveva essere esaminato oltre. Ora, premesso che in concreto non si tratta dell'esame di merito di un'aggregazione, è vero che la criticata modifica legislativa non introduce un ricorso a un'autorità giudiziaria cantonale nell'ambito di fusioni di comuni. Nel messaggio n. 6363 del 15 maggio 2010 il Consiglio di Stato, preso atto della citata sentenza, ha ribadito che le decisioni di aggregazione, adottate dal Gran Consiglio e soggette in futuro al referendum facoltativo, hanno indubbiamente una componente politica, per cui si prescinde dal proporre una via giudiziaria cantonale (pag. 31). Questa scelta non disattende l'art. 86 cpv. 3 LTF, ritenuto che
l'introduzione del referendum facoltativo contro i decreti di aggregazione ne accentua in maniera sufficiente il loro carattere prevalentemente politico.

Nelle osservazioni, il Governo cantonale rileva a ragione che dette decisioni assumono chiaramente un ca-

rattere prevalentemente politico ai sensi dell'art. 86 cpv. 3 LTF, dimostrato dalla loro adozione da parte del Parlamento e se del caso da parte del popolo attraverso il referendum. Occorre ricordare inoltre che praticamente in tutti i cantoni le procedure aggregative vengono percepite come atti che assumono una dimensione politica molto spiccata e che pertanto, seppur di per sé "giustiziabili", possono essere sottratte a un controllo giudiziario da parte di un tribunale superiore (Vincent Martenet, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, in Tanquerel/Bellanger (ed.), L'avenir juridique des communes, 2007, pag. 234). Certo, il ricorrente insiste sul fatto che i Cantoni possono prevedere un rimedio giuridico come previsto dall'art. 86 cpv. 3 LTF: questa soluzione potrebbe anche essere preferibile, ma nel caso in esame non può essere imposta dalla LTF per i motivi appena citati e quelli qui esposti di seguito.

4.1.4. In effetti, contrariamente alla fattispecie posta a fondamento della precedente sentenza del Tribunale federale richiamata dal ricorrente, nel Cantone Ticino in seguito all'adozione delle criticate modifiche e considerate le modalità di adozione del PCA che coinvolgono in maniera chiaramente più ampia che in passato i Municipi, i Legislativi e i cittadini dei Comuni interessati, nonché l'Esecutivo e il Parlamento cantonale, e poiché contro il decreto legislativo del Gran Consiglio sulla proposta di aggregazione è stato introdotto il referendum facoltativo non si può negare che, ora, detto decreto legislativo costituisca una decisione di carattere prevalentemente politico ai sensi dell'art. 86 cpv. 3 LTF. Anche la nuova regolamentazione del Cantone Berna relativa alla promozione delle aggregazioni, contro una fusione non prevede a livello cantonale alcun rimedio di diritto a un'autorità giudiziaria (Ueli Friederich, Gemeindefusionen, in ZBl 5/2013, pag. 239 segg., pag. 262).

5.

5.1. Il ricorrente lamenta poi una violazione dell'autonomia comunale (art. 50 Cost., 16 e 20 Cost./TI), degli art. 2, 5, e 11 della Carta europea dell'autonomia locale, conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1°giugno 2005 (RS 0.102), del diritto di essere sentito (art. 29 Cost.), del principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.), di quelli della legalità e della separazione dei poteri (art. 5 Cost. e 51 Cost./TI) e, infine, della protezione dell'arbitrio e della tutela della buona fede (art. 9 Cost.).

5.1.1. Riguardo all'art. 50 Cost., il ricorrente parrebbe disattendere che tale norma garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale (DTF 138 I 242 consid. 5.2, 143 consid. 3.1; 137 I 235 consid. 2.2); spetta quindi essenzialmente alla Costituzione e alla legislazione cantonali stabilirne l'estensione e i limiti (DTF 133 I 128 consid. 3.1; sentenza 1C 415/2008 citata, consid. 3.3; BEATRIX ZAHNER, Gemeindevereinigungen - öffentlichrechtliche Aspekte, 2005, pag. 19, 22 e 28; RENÉ RHINOW, Die Bundesverfassung 2000, pag. 91). L'art. 50 Cost. non impedisce di massima neppure un'aggregazione coatta e quindi, a maggior ragione, il vincolo della partecipazione a una procedura aggregativa a determinate condizioni (DTF 131 I 91; 94 I 351; sentenze 1P.265/2005 del 18 aprile 2006, consid. 2.2, in RtiD 2006 II n. 4 pag. 17, con numerosi riferimenti anche alla dottrina, 1P.700/2000 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, 3a ed. 2013, vol. I, n. 235 seg. e n. 304; URSIN FETZ, Gemeindefusion, 2009, pag. 153; MARTENET, loc. cit., pag. 185).

5.1.2. L'art. 50 cpv. 1 Cost. non osta pertanto a una fusione di Comuni, né impedisce a un cantone, se del caso attraverso una modifica della propria normativa, di ridurne il numero (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Costitution fédérale de la Conféderation suisse du 18 avril 1999, n. 6 e nota 10 all'art. 50). 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, per l'esame della censura occorre fondarsi unicamente sul diritto cantonale (DTF 131 I 91 consid. 2; in tal senso anche KILIAN MEYER, che propone nondimeno una nuova interpretazione dell'autonomia comunale: Gemeindeautonomie im Wandel. Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie, 2011, pag. 141 segg., pag. 311).

5.2. 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; EROS RATTI, Il Comune, vol. IV, 2003, pag. 26). La disposizione, come più volte ribadito dal Tribunale federale, non impedisce la modificazione della ripartizione territoriale tra i comuni né l'aggregazione, anche coatta, non viola di per sé la garanzia costituzionale (sentenza 1C 415/2008 del 24 agosto 2009, in RtiD 2010 I n. 1; GIORGIO BATTAGLIONI, Aspetti giuridici della fusione dei Comuni ticinesi in RDAT 2000 I, pag. 25; FRIEDERICH, loc. cit., pag. 248 seg.).

5.3. In tale ambito il ricorrente contesta alcuni nuovi articoli e la modificazione di altri contenuti in una legge cantonale: la censura di violazione dell'autonomia comunale permette tuttavia ai comuni d'impugnare un atto legislativo cantonale, che limita detta autonomia, solo nella misura in cui esso sottrae loro in modo materialmente illecito una competenza legislativa o un settore di autonomia garantiti dalla Costituzione cantonale: a determinate condizioni il legislatore cantonale può infatti ridurre a posteriori attraverso una modifica legislativa, i limiti dell'autonomia (cfr. DTF 136 I 265 consid. 2.4). Il Comune può pertanto lamentare che, modificando la legge litigiosa, il legislatore cantonale avrebbe ristretto i limiti dell'autonomia comunale ch'esso aveva antecedentemente fissato (DTF 133 I 128 consid. 3.3 e rinvii). Come si è visto, ciò non è manifestamente il caso per la criticata modificazione della LPI. In presenza di una competenza cantonale, il Comune può nondimeno far valere che la regolamentazione cantonale non poggia su alcun interesse cantonale o regionale preponderante o che viola il principio di proporzionalità (DTF 133 I 128 consid. 3.3 pag. 132).

5.4. L'art. 20 Cost./TI dispone che i Comuni non possono fondersi con altri Comuni o dividersi senza il consenso dei loro cittadini e l'approvazione del Gran Consiglio (cpv. 1), che il Cantone favorisce la fusione dei Comuni (cpv. 2) e, infine, che il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni alle condizioni previste dalla legge (cpv. 3). Dall'art. 20 cpv. 2 Cost./TI, discende chiaramente la volontà suffragata dal popolo di favorire e di facilitare le aggregazioni.

6.

6.1. Il ricorrente ricorda che il 25 giugno 2002 era stata adottata la vLPI, nel contesto della quale i principi di solidarietà finanziaria erano già stati armonizzati con gli obiettivi cantonali in tema di aggregazione tra Comuni. Rammenta poi che nell'ambito di un progetto di aggregazione, dopo una votazione consultiva con esito negativo a Isone e Mezzovico-Vira, il Tribunale federale si era pronunciato sul differimento delle elezioni degli organi comunali nei comuni di tutto il comprensorio originale interessato dalla fusione (sentenza 1C 37/2008 del 18 marzo 2008, in RtiD 2008 II n. 1). In seguito, il Consiglio di Stato, ritenuto che non sussistevano le premesse per un'aggregazione coatta del Comune qui ricorrente e quello di Isone, aveva proposto una fusione a cinque, senza questi due Comuni. Il Tribunale federale aveva poi accolto un ricorso per violazione dei diritti politici presentato contro questo decreto legislativo, che decideva un'aggregazione sostanzialmente diversa rispetto a quella oggetto della precedente votazione consultiva (sentenza 1C 91/2009 del 10 novembre 2009, in RtiD 2010 I n. 3 pag. 27).

6.2. Il ricorrente, insistendo sul fatto ch'esso è un Comune autonomo, autosufficiente e funzionante, disattende che la criticata normativa non impone una sua fusione. Per di più esso parrebbe misconoscere che se la modificazione della LPI intende "spingere" i comuni ad avviare una procedura aggregativa, ciò corrisponde allo scopo perseguito dall'art. 20 cpv. 2 Cost./TI.
Rileva poi che il diritto all'autonomia comunale è il diritto costituzionale che caratterizza il gravame: come si è visto, nel quadro della LPI tale autonomia tuttavia non sussiste.

7.

7.1.
Il ricorrente invoca l'art. 2 della Carta europea, secondo cui il principio dell'autonomia locale dev'essere riconosciuto dalla legislazione interna e, per quanto possibile, dalla Costituzione. Come si è visto, ciò è chiaramente il caso in concreto.

La normativa ticinese rispetta inoltre appieno il concetto di autonomia locale dell'art. 3 dell'invocata Carta.

7.2. Essa garantisce pure la tutela dei limiti territoriali delle collettività locali garantita dall'art. 5, che devono essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge, come del resto già stabilito dal Tribunale federale (sentenze 1C 91/2009 del 10 novembre 2009 consid. 3.1 e 3.2 con rinvii anche alla dottrina, in RtiD 2010 I pag. 27, 1C 415/2008, citata, consid. 12.1 e 12.2), per cui le disquisizioni ricorsuali al riguardo sono gratuite. Per di più, oltre alla votazione consultiva da parte dei cittadini imposta dall'attuale art. 6 cpv. 3 LASC, le criticate modifiche prevedono che in futuro i decreti aggregativi soggiaceranno indistintamente al referendum facoltativo.

I Municipi possono inoltre proporre uno scenario di aggregazione e presentare un'istanza per l'avvio della procedura di fusione (art. 4 LASC), sono consultati nella fase di allestimento del Piano cantonale delle aggregazioni (art. 2a cpv. 3 LASC), sono rappresentati nella Commissione che elabora lo studio d'aggregazione (art. 4a cpv. 1 LASC), formulano poi le loro prese di posizione su detto studio e sulla proposta di aggregazione (art. 6 cpv. 1 LASC) e possono infine proporre di escludere uno o più comuni dal comprensorio di aggregazione (art. 6 cpv. 2 LASC). Ne segue che riguardo alla consultazione preliminare la normativa cantonale eccede largamente la garanzia dell'art. 5 della Carta (sulla portata di questa norma cfr. MARTENET, loc. cit., pag. 227 - 229). In aggiunta, dal rapporto esplicativo della Carta risulta chiaramente che il suo art. 5 non conferisce alcun diritto di veto alle collettività locali (rapporto esplicativo, Strasburgo 1985, pag. 14; MARTENET, loc. cit., pag. 185; FETZ, op. cit., pag. 159; Stéphane Grodecki, note de jurisprudence, in RDAF 2006 vol. I, pag. 470). L'asserita lesione del diritto di essere sentito non è pertanto ravvisabile.

7.3. Infine, come richiesto dall'art. 11 della Carta, che ha peraltro carattere programmatico (MEYER, op. cit., pag. 129 seg.), il Comune può tutelare legalmente la propria autonomia locale avvalendosi della facoltà di ricorrere durante la procedura aggregativa, prima dinanzi al Gran Consiglio (art. 4a cpv. 4 LASC) e, se del caso, contro un'eventuale decreto che ne imponga l'aggregazione coatta, al Tribunale federale poi (sentenza 1C 41/2008 del 26 maggio 2009 consid. 11.1-11.4, in RtiD 2010 I pag. 25; MEYER, op. cit., pag. 374 seg.). Le pretese violazioni della Carta sono quindi manifestamente infondate.

8.

8.1. II ricorrente, ricordato rettamente che la LASC è stata concepita allo scopo di facilitare le aggregazioni di comuni, adduce che la criticata modifica istituirebbe strumenti ambigui, quali il PCA, e rappresenterebbe una forzatura dei processi aggregativi in violazione dell'autonomia comunale, con contestuale lesione del principio della separazione dei poteri. Le nuove norme comporterebbero una concentrazione eccessiva di competenze in seno al Gran Consiglio, organo che adotta la legge in esame, approva il PCA (art. 2a cpv. 4 LASC) e decide poi le aggregazioni (art. 8 LASC). In quest'ultimo ambito, il Parlamento sarebbe vincolato dalla sua precedente decisione di adozione del PCA, per cui il suo potere di apprezzamento sarebbe, a priori, predeterminato. Questo sistema di accentramento di competenze violerebbe l'autonomia comunale in urto con il principio della separazione dei poteri. La stessa conclusione varrebbe per la competenza del legislativo di adottare il PCA (art. 2a cpv. 4) e evadere i ricorsi contro le decisioni governative ai sensi degli art. 4a cpv. 4, 5 cpv. 1 e 6 cpv. 2 LASC durante la procedura aggregativa.

8.2. Il ricorrente parrebbe disattendere che un'aggregazione, foss'anche coatta, è costituzionalmente ammissibile, essendo peraltro espressamente prevista dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI: come ancora si vedrà, le criticate modifiche della LASC corrispondono in sostanza a una scelta del diritto costituzionale cantonale e ne costituiscono un modello d'attuazione. Certo, altri modelli sarebbero immaginabili: ciò né significa tuttavia che quello scelto sia addirittura insostenibile e quindi arbitrario (sulla nozione di arbitrio vedi DTF 138 I 232 consid. 6.2) né che il Legislatore cantonale avrebbe abusato dell'ampia libertà di cui dispone nell'elaborazione della criticata revisione della LASC. La materia soggiace del resto largamente a fattori politici, delle cui scelte l'opportunità non dev'essere rivista dal Tribunale federale (DTF 136 I 241 consid. 3.1).

Nuova è la circostanza che la politica aggregativa è stata ancorata al PCA, al quale debbono orientarsi i singoli

processi di fusione, e che la procedura è stata disciplinata in maniera più dettagliata. Riguardo al criticato accentramento di competenze presso il Parlamento cantonale, il rilievo del Governo, secondo cui l'impostazione dei cardini della politica aggregativa cantonale non potrebbe rientrare nel settore demandato costituzionalmente per competenza ai Comuni è pertinente. Già nella citata sentenza 1C 415/2008 (consid. 4.3.1), il Tribunale federale rilevava che nel precedente messaggio governativo sulla LASC si ribadiva il ruolo centrale del Gran Consiglio quale rappresentante dei cittadini di tutto il Cantone, ruolo rafforzato con la revisione litigiosa.

8.3. Contrariamente all'assunto ricorsuale, il Gran Consiglio nella decisione sulla proposta di aggregazione conserva del resto un margine di manovra non indifferente. Il PCA è infatti elaborato dal Governo e il Parlamento lo discute e lo approva in seguito, rinviandolo se del caso all'Esecutivo cantonale affinché lo modifichi nel senso indicato dalla discussione parlamentare (art. 2a cpv. 4 LASC). Al riguardo, nelle osservazioni al ricorso, il Consiglio di Stato rileva che la criticata predeterminazione è sorretta da motivi obiettivi, tendenti a evitare che le decisioni sui singoli progetti aggregativi siano estemporanee, ma si inseriscano in un tassello di riordino territoriale e istituzionale più vasto e coerente, supportato da una visione d'insieme organica, dettata da un'esigenza di un quadro di base predefinito, cui orientare le decisioni relative ai singoli progetti. Questo indirizzo della nuova normativa è coerente, sostenibile, comprensibile, sorretto da ragioni oggettive e pertanto non arbitrario.

Il ricorrente disattende anche che il criticato accentramento di competenze presso il Gran Consiglio è controbilanciato dall'introduzione del referendum facoltativo contro tutti i decreti aggregativi e non solo, come in precedenza, avverso quelli che comportavano lo stanziamento di un credito, quale aiuto straordinario alla fusione, che doveva raggiungere gli importi stabiliti dall'art. 42 lett. b Cost./TI. Le fusioni comunali pertanto non solo saranno una prerogativa del Parlamento, siccome, se del caso, sottoposte al controllo popolare (sui diversi sistemi delle procedure cantonali di approvazione di una fusione vedi MARTENET, loc. cit., pag. 177 segg., 218 segg.).

8.4. Mal si comprende poi, perché la rimproverata attribuzione al Gran Consiglio di competenze ricorsuali, di cui possono avvalersi in larga misura anche i Municipi, i Legislativi, nonché i cittadini dei Comuni interessati (art. 4 cpv. 4 e art. 6 cpv. 2 LASC), violerebbe l'autonomia comunale. La censura concerne semmai la mancata istituzione, in relazione alla garanzia della via giudiziaria dell'art. 29a Cost., della possibilità di impugnare le decisioni granconsiliari dinanzi a un'autorità giudiziaria cantonale, tesi che, come visto, non regge.

9.

9.1. Il principio della legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.), cui accenna in maniera generica il ricorrente, non costituisce un diritto costituzionale distinto, bensì un principio costituzionale la cui violazione non può essere invocata separatamente, ma soltanto in relazione a un determinato diritto costituzionale, quale il principio della separazione dei poteri, di un diritto fondamentale specifico o del divieto dell'arbitrio (DTF 136 I 241 consid. 2.5; 134 I 322 consid. 2.1). Come già stabilito dal Tribunale federale, l'invocato principio non è leso nell'ambito di aggregazioni coatte fondate su disposizioni cantonali (DTF 131 I 91; sentenza 1C 415/2008, citata, consid. 3.1). Mal si comprende quindi perché esso dovrebbe essere violato da una modifica legislativa che impone, a determinate condizioni previste dalla legge, la partecipazione a una procedura aggregativa o dall'asserita concentrazione di decisioni presso il Gran Consiglio, anch'essa espressamente prevista da una legge formale, ossia dalla criticata revisione della LASC (art. 36 cpv. 1 Cost.). Il ricorrente pare ignorare che il Tribunale federale aveva addirittura ritenuto quale base legale sufficiente per procedere a una fusione coatta la previgente legge ticinese sulla
fusione e separazione di comuni, del 6 marzo 1945 (sentenza 1P.700/2000 del 12 marzo 2001 nella causa Comune di Sala Capriasca, consid. 5 e 6, in RDAT 2001 I n. 1).

9.2. Il ricorrente allude pure a una violazione del principio della separazione dei poteri. Questo principio è garantito almeno implicitamente da tutte le costituzioni cantonali. Esso tutela il rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione. Spetta pertanto in primo luogo al diritto pubblico cantonale determinare le competenze delle autorità (DTF 138 I 196 consid. 4.1; 134 I 269 consid. 3.3.2). Il Cantone Ticino, all'art. 51 Cost./TI, pre-

vede in particolare che l'autorità, in quanto non riservata al popolo, è esercitata dai tre poteri, tra loro distinti e separati, il Legislativo, l'Esecutivo e il Giudiziario. Il principio della separazione dei poteri vieta in particolare ad 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 vieta in linea generale al potere esecutivo di emanare norme che dovrebbero figurare in una legge (DTF 138 I 196 consid. 4.1).

9.2.1. È manifesto che in concreto non si è in presenza di quest'ultima fattispecie. In effetti, il Legislativo cantonale ha modificato una legge allo scopo di disciplinare il promovimento delle aggregazioni, obiettivo inserito nella Costituzione cantonale e già concretato dall'attuale art. 2 LASC, norma non censurata dal ricorrente. L'attribuzione in tale ambito di competenze, come si è visto eminentemente politiche al Parlamento, invece che all'Esecutivo cantonale come implicitamente pretende il ricorrente, chiaramente non lede l'invocato principio, né le competenze stabilite dalla Costituzione cantonale (DTF 136 I 241 consid. 2.5.1).

9.2.2. Del resto, l'asserita censura si esaurisce in sostanza nella tesi secondo cui la circostanza che il Gran Consiglio si determina tre volte su un progetto aggregativo prima di adottare la decisione finale sullo stesso, lo priverebbe per finire della libertà di decidere liberamente al riguardo e di usufruire del potere di apprezzamento che gli compete.

La critica non regge. In effetti il PCA, che suddivide il territorio cantonale in scenari di aggregazione, è elaborato dal Governo che consulta i Municipi, i quali possono formulare le loro osservazioni al riguardo (art. 2a cpv. 1, 2 e 3 LASC). Il Gran Consiglio discute poi il Piano, lo approva oppure lo rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato affinché lo modifichi nel senso indicato nella discussione parlamentare (art. 2a cpv. 4 LASC) : il Governo può proporre modifiche al Piano presentandole al Gran Consiglio (art. 2a cpv. 5 LASC).

Il ricorrente lamenta poi il fatto che, adottando il Piano, il Parlamento definisce i possibili comprensori aggregativi, per cui in tale contesto è già chiamato a esprimersi sui futuri progetti di fusioni. Al riguardo esso tuttavia disattende che il nuovo art. 2b LASC, non contestato, impone che sia l'Esecutivo sia il Legislativo cantonale si orientino al PCA, che integra le intenzioni e gli impegni politici del Cantone in materia di politica di aggregazione. L'attenersi agli indirizzi fissati nel Piano non implica quindi l'asserita perdita di libertà decisionale del Parlamento, bensì il rispetto di una norma legislativa contro la quale non è stato interposto alcun referendum e della quale il ricorrente non chiede l'annullamento.

9.2.3. Il ricorrente sostiene che quando, in seguito, il comprensorio aggregativo viene modificato dal Consiglio di Stato concretando maggiormente il PCA ai sensi dell'art. 4a e 5 LASC, la relativa estensione sarebbe definita in maniera vincolante, anche qualora il Parlamento fosse adito nell'ambito di eventuali decisioni governative negative (art. 4a cpv. 4 LASC). Al momento di decidere l'aggregazione, il Legislativo si troverebbe pertanto nella situazione di aver già " (pre) deciso" la questione aggregativa a due riprese, rimanendo vincolato dalle proprie precedenti decisioni.

La tesi non può essere seguita. In effetti, il Parlamento non si esprime tre volte sul medesimo progetto, ritenuto che il Consiglio di Stato propone dapprima uno scenario di aggregazione su istanza che dev'essere sottoscritta da tutti i Comuni (art. 4 LASC). L'Esecutivo avvia poi uno studio d'aggregazione, definendone il comprensorio, con facoltà di modificarlo (art. 4a cpv. 1-3 LASC). Il ricorso al Parlamento è dato solo contro le decisioni governative negative, ossia di esclusione di Comuni o frazioni (art. 4a cpv. 4 LASC), per cui si è in presenza di una fattispecie diversa. La Commissione inoltra poi lo studio con la sua proposta di aggregazione al Governo, che vi unisce le prese di posizione dei Municipi coinvolti e, se del caso, ne chiede il completamento. Il Governo, per giustificati motivi, può escludere uno o più Comuni dal comprensorio di aggregazione, a condizione che il progetto non sia modificato sostanzialmente; contro questa decisione vi è la possibilità di insorgere dinanzi al Parlamento (art. 6 cpv. 2 LASC), che decide quindi nuovamente su una fattispecie, in parte, diversa. Infine, il Gran Consiglio si pronuncia per l'ultima volta sulla proposta di aggregazione, tenendo conto dell'esito delle votazioni consultive
nei Comuni coinvolti, e se del caso su una proposta di aggregazione di un numero diverso di Comuni rispetto al progetto posto in votazione (art. 6 cpv. 3, art. 7 e art. 8 cpv. 1 e 2 LASC).

9.2.4. Il Parlamento si esprime quindi su progetti vieppiù completati, modificati e accettati dalla popolazione e pertanto differenti. Per di più, mal si comprende perché l'ampliamento della facoltà di ricorrere al Parlamento, in seguito a modifiche del progetto aggregativo e nelle diverse fasi di attuazione dello stesso, dovrebbe ledere gli interessi dei Comuni e dei cittadini coinvolti: al contrario, queste possibilità di sottoporre al Legislativo cantonale le differenti evolutive opzioni aggregative rafforza la legittimazione democratica e politica delle varie, successive scelte. La presa in considerazione a più riprese e a vari livelli della volontà dei comuni e dei cittadini costituisce non un accentramento di potere nelle mani del Parlamento, bensì un coinvolgimento democratico degli enti e dei cittadini interessati, che rafforza la legittimità delle scelte vieppiù perfezionate di distinti scenari aggregativi. Il decreto legislativo finale su un'aggregazione, adottato tenendo conto dell'interesse generale, degli obiettivi della legge e del citato Piano non costituisce quindi una semplice conferma di decisioni precedenti, bensì l'esame di distinti e susseguenti scenari, scaturiti da modifiche formulate, proposte o completate dai Municipi e, ciò che è decisivo, in ultima battuta, dopo l'esito delle votazioni popolari consultive. A dipendenza delle modifiche apportate alle proposte aggregative anteriori, il Parlamento, considerato il nuovo, mutato interesse generale, è pertanto libero di modificare una sua decisione su ricorso adottata in precedenza, sulla base di fatti diversi.

Le competenze ricorsuali conferite al Parlamento dagli art. 2a cpv. 4, 4a cpv. 4, 5 cpv. 1 e 6 cpv. 2 LASC, possono pertanto essere interpretate e applicate in maniera conforme alla Costituzione e né violano l'autonomia comunale né il principio della separazione dei poteri e, ancor meno, il divieto dell'arbitrio.

10.

10.1. Anche la generica critica principale di incostituzionalità mossa dal ricorrente all'introduzione del PCA è priva di fondamento. In effetti, esso realizza il principio costituzionale di favorire, ossia di facilitare la fusione di Comuni per il tramite di uno strumento che serve a determinare i cardini della politica aggregativa cantonale, la quale, come rettamente rilevato dal Consiglio di Stato nelle osservazioni, non può rientrare nei settori demandati per competenza ai Comuni. Certo, come osserva il ricorrente, scopo di detto Piano è di incrementare ulteriormente l'influsso del Cantone e facilitare i processi aggregativi, obiettivo che tuttavia concreta quello perseguito dall'art. 20 cpv. 2 Cost./TI. Questo strumento si fonda d'altra parte su motivi validi, oggettivi, plausibili e comprensibili, ritenuto che tende, come si evince dal messaggio governativo, a finalizzare una visione aggregativa più coordinata e omogenea. L'introduzione di questo strumento persegue lo scopo di imprimere alla politica di aggregazione un cambiamento strategico, volto a ridisegnare la geografia dei Comuni secondo un ordine logico, sulla base di una visione d'insieme organica, come rilevato nel messaggio, cambiamento dettato tra l'altro, a causa
della mancanza del presupposto di "contiguità territoriale", dalle avvenute aggregazioni di Villa Luganese con Lugano e dal primo progetto Monteceneri: in assenza di una coordinazione logica si arrischia infatti l'insorgere di gravi incongruenze di tipo territoriale. Poiché i progetti "facili" della periferia sono in larga misura stati avviati e in parte già conclusi, attualmente il problema delle fusioni si pone piuttosto nelle zone urbane, per cui occorre attuare meccanismi finalizzati a una visione aggregativa più coordinata e omogenea. Dopo una fase improntata esclusivamente sull'iniziativa dal basso, la criticata riforma mira a un riordino territoriale efficace, in sintonia con il progetto di nuovo Piano direttore cantonale (pag. 3-6). Lo strumento del PCA intende permettere un effettivo coordinamento e impulso delle iniziative di aggregazione, collocando la politica aggregativa in un quadro prevedibile dal profilo territoriale e collegato con altre politiche pubbliche, in particolare quella perequativa, quella regionale e quella di promozione economica (pag. 19). Il PCA definisce l'orientamento del Governo, che ne promuove la concretizzazione (pag. 21).

10.2. La possibilità di procedere in seguito a eventuali modifiche e ottimizzazioni del PCA, tra l'altro su richiesta o preavviso dei Municipi coinvolti, lasciano un sufficiente margine di opzione e quindi di adattamento dei singoli progetti, per esempio nel caso di comuni che si trovano a confine tra due comprensori: ciò permette, nel rispetto del principio della proporzionalità, una sua modifica o rettifica quando lo giustifichino le circostanze. L'obiettivo è in effetti quello di una riorganizzazione sostenibile e razionale e non quello, implicitamente temuto a torto dal ricorrente, di implementare un "disegno" fissato una volta per tutte (messaggio, pag. 24).

10.3. La generica critica ricorsuale, secondo cui il PCA, disciplinato dal nuovo art. 2a LASC, seppur approvato dal Gran Consiglio, non costituirebbe un atto di natura legislativa, ma piuttosto un atto amministrativo di natura programmatica vincolante per il Parlamento e l'Esecutivo cantonale, come già visto, non regge. Al dire del ricorrente, il PCA sarebbe anche "suscettibile" di configurare una limitazione dell'autonomia comunale, poiché sarebbe difficile immaginare come il Gran Consiglio possa scostarsene decidendo nel merito un'aggregazione, visto che avrebbe già sviluppato una serie di considerazioni legate all'interesse pubblico e alla proporzionalità della fusione.

Il generico assunto ricorsuale non dimostra affatto la necessaria gravità dell'asserita lesione. Certo, è vero che il PCA determina l'indirizzo delle procedure aggregative, ma, contrariamente alla tesi ricorsuale, non impedisce di per sé al Comune di decidere se, con chi e quando aggregarsi. Infatti, i Comuni coinvolti possono presentare un'istanza per l'avvio della procedura di aggregazione al Governo (art. 4 LASC), che ne definisce il comprensorio e può modificarlo includendo o escludendo Comuni o Frazioni (art. 4a cpv. 1 e 2 LASC). Nella fase di allestimento del PCA, il Consiglio di Stato deve poi consultare i Municipi, che hanno quattro mesi per formulare le loro osservazioni (art. 2a cpv. 3 LASC). Richiamato l'art. 20 cpv. 2 Cost./TI, l'autonomia comunale non è pertanto limitata in maniera arbitraria, considerato l'esposto margine di scelta e di adattamento dei singoli progetti (vedi anche messaggio, pag. 24).

10.4. Del resto, anche in tale ambito, il ricorrente incentra le sue censure sulla criticata connessione tra la procedura aggregativa e la LPI. Come visto, la rinuncia di un Comune beneficiario della perequazione finanziaria intercomunale a partecipare a una procedura aggregativa, esponendosi eventualmente in tal modo a una riduzione o sospensione dei relativi contributi, non costituisce di per sé una violazione dell'autonomia comunale. In effetti, il progetto aggregativo dev'essere compatibile con gli obiettivi della LASC e con il PCA stabiliti in una legge in senso formale, che garantisce ai Comuni interessati numerose possibilità di partecipazione e di ricorso. La procedura non deve poi necessariamente sfociare, come implicitamente sottintende il ricorrente, in un'aggregazione avversata dal Comune, il quale può intervenire più volte nel processo aggregativo, facendo valere sia le proprie reticenze nei confronti di un determinato comprensorio sia i suoi argomenti avverso uno specifico progetto di fusione con determinati comuni e non con altri sia insistere sull'abbandono o adattamento del progetto iniziale (messaggio pag. 24). Inoltre, ricordato che datene le condizioni, né una fusione coatta sarebbe incostituzionale né
inattuabile in ragione della garanzia dell'autonomia comunale, il riordino legislativo della materia si presta a incoraggiare la partecipazione attiva a una procedura aggregativa.

Il Consiglio di Stato promuove del resto la concretizzazione degli indirizzi del PCA anche attraverso gli strumenti e gli aiuti finanziari delle altre politiche settoriali, quali quella perequativa (nuovo art. 2b cpv. 2 LASC). Ora, il ricorrente non contesta, né ha chiesto l'annullamento di questa disposizione.

10.5. Per di più, anche al riguardo, il ricorrente critica in sostanza l'assenza di un'autorità cantonale di ricorso giudiziaria piuttosto che le nuove norme della LASC. L'accenno al fatto che il Tribunale federale non potrebbe esprimersi su un progetto aggregativo nella forma prevista prima dell'adozione di eventuali modifiche da parte del Consiglio di Stato o del Parlamento è però ininfluente. La Corte suprema deve infatti pronunciarsi soltanto su decisioni finali (art. 90 LTF) e, di massima, non su quelle parziali o incidentali (art. 91 e 93 LTF), ritenuto che esse, se del caso, in quanto influiscano sul contenuto della stessa, possono essere impugnate mediante ricorso contro la decisione finale (art. 93 cpv. 3 LTF). Nulla impedisce poi ai Comuni di dimostrare l'arbitrarietà della soluzione definitiva scelta dal Parlamento, rispetto ad altre adottate e poi scartate nel quadro della procedura aggregativa. Del resto, mal si comprende perché dovrebbe essere data una via giudiziaria nella sede cantonale contro le decisioni governative adottate in corso di procedura, quando l'art. 86 cpv. 3 LTF non lo impone per quella finale del Gran Consiglio.

11.

11.1. Il ricorrente sostiene poi che la nuova procedura aggregativa discriminerebbe, senza alcun motivo apparen-

te, determinati comuni rispetto ad altri, nonché alcune situazioni rispetto al altre quantunque simili. Ciò poiché avverso le decisioni governative "negative" di modificare lo scenario d'aggregazione proposto con l'istanza, includendo o escludendo Comuni, o di non dar seguito all'istanza, ai comuni è concesso il diritto di ricorrere al Gran Consiglio (art. 4a cpv. 4 LASC). Anche contro l'esclusione da parte del Governo di uno o più Comuni dal comprensorio di aggregazione è dato il ricorso al Parlamento (art. 6 cpv. 2 LASC). Ai Comuni non è per contro data la facoltà di ricorso, quando il Governo, in applicazione dell'art. 5 cpv. 1 LASC, avvia d'ufficio uno studio d'aggregazione o vi inserisca d'ufficio uno o più di loro. Il ricorrente ritiene arbitrario che la possibilità di ricorso sia data soltanto contro le decisioni governative "negative", ossia di esclusione da una fusione, mentre tale facoltà non sussiste nel caso di uno studio d'aggregazione promosso di ufficio o quando un Comune viene inserito d'ufficio in un progetto aggregativo, ovvero in presenza di decisioni "positive". Questa regolamentazione, a suo giudizio,
sarebbe incomprensibile, poiché l'inclusione di un Comune in un processo integrativo sarebbe suscettibile di ledere in maniera maggiore la sua autonomia rispetto alla sua esclusione.

11.2. 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 pertinenti per la decisione da prendere (DTF 119 Ia 123 consid. 2b pag. 128).

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).

11.3. È vero che qualora un Comune fosse inserito d'ufficio in uno studio aggregativo che dovesse sfociare in una fusione coatta, non potrebbe ricorrere a livello cantonale, ma potrebbe insorgere dinanzi al Tribunale federale adducendo una violazione del principio della parità di trattamento (DTF 131 I 91 consid. 3.4 pag 102 seg.). Riguardo all'impossibilità d'impugnabilità di altre decisioni, nelle osservazioni il Governo indica che in un contesto dipendente da fattori politici si poteva optare anche per un'altra soluzione, magari preferibile, ma fa valere che quella scelta non è comunque insostenibile e quindi arbitraria.

Questa tesi è fondata. In effetti, la facoltà di ricorrere contro l'esclusione dal comprensorio d'aggregazione, che implica l'impossibilità di poter usufruire dei vantaggi derivanti da una fusione e di poter partecipare attivamente alla determinazione e al perfezionamento di uno specifico progetto aggregativo, poggia su motivi sia comprensibili sia oggettivi e sottopone a un regime diverso situazioni che presentano differenze giustificanti un trattamento divergente. Ricordato che i Municipi dei Comuni coinvolti sono rappresentati nella Commissione di studio e in seguito possono formulare una presa di posizione (art. 6 LASC), l'inclusione d'ufficio in uno studio aggregativo offre loro la possibilità di avvalersi dei citati diritti di partecipazione, in particolare di esporre e motivare le ragioni che osterebbero a uno specifico scenario, che se del caso potrebbero comportarne la modificazione in corso di procedura (art. 4a cpv. 2 LASC). Per converso nell'ipotesi di una loro esclusione dallo scenario aggregativo, essi sono privati della possibilità di addurre ulteriormente gli argomenti a favore di un loro coinvolgimento nella procedura aggregativa. Il ricorrente, insistendo soltanto sugli aspetti negativi di un'eventuale fusione,
parrebbe misconoscere che la mancata inclusione in un siffatto scenario può comportare la perdita di vantaggi per nulla trascurabili: pregiudizio contro il quale ai Comuni si giustifica di concedere la facoltà di ricorrere. Tenuto conto di questa differenza e dell'ampio margine discrezionale spettante in tale ambito al Legislatore cantonale, la differente regolamentazione delle vie ricorsuali si fonda su motivi ragionevoli e comprensibili.

11.4. Al dire del ricorrente sussisterebbe un'ulteriore disparità di trattamento da ricondurre al momento in cui è presa la decisione, poiché il Consiglio di Stato può proporre l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni rispetto al progetto posto in votazione consultiva (art. 7 cpv. 2 LASC).
Al riguardo, il ricorrente sostiene, manifestamente a torto, che ciò potrebbe avvenire senza che la legge fissi un

qualsiasi criterio. Invero, l'invocata norma stabilisce espressamente, come condizione, che in tal caso il progetto non debba discostarsi sostanzialmente da quello posto in votazione. Al proposito, il Consiglio di Stato sottolinea, rettamente, che nel caso di una siffatta proposta governativa la via ricorsuale al Parlamento sarebbe inutile, poiché si tratta "solo" di una semplice proposta, il Legislativo cantonale rimanendo autorità di decisione. Per di più, la contestata modifica si è ispirata alle considerazioni espresse nella citata sentenza 1C 91/2009 (consid. 5.2 e 5.3), che concerneva i problemi derivanti da un'aggregazione sostanzialmente diversa da quella oggetto della precedente votazione consultiva. La criticata differenziazione si fonda quindi su motivi oggettivi e giustificati.

11.5. Il Tribunale federale ha del resto già rilevato che il principio della parità di trattamento ha una portata attenuata in materia di aggregazioni, nel cui contesto all'autorità cantonale spetta un potere di apprezzamento piuttosto importante. Aveva anche accertato che nella pratica le autorità ticinesi vagliano compiutamente ogni singolo progetto, a volte con esito diverso tra il Governo e il Parlamento (sentenza 1C 415/2008, citata, consid. 10.3 con riferimento alla sentenza nella causa Sala Capriasca, consid. 9). Tenuto pure conto di questi accertamenti oggettivi, si può ritenere che le criticate norme possono essere interpretate e applicate in modo conforme alla Costituzione, ritenuto che le autorità cantonali, sulla base del largo potere di apprezzamento che compete loro, sapranno operare le necessarie differenziazioni di fronte ai singoli diversi progetti aggregativi: giova non da ultimo ricordare che la questione di sapere se sussista un motivo ragionevole per una distinzione può comportare risposte differenti secondo l'epoca e le idee dominanti (DTF 135 I 130 consid. 6.2 pag. 138; 131 I 1 consid. 4.2).

11.6. Contrariamente all'assunto ricorsuale, l'art. 7 cpv. 2 LASC non viola neppure il diritto di essere sentito dei Comuni interessati, ritenuto ch'essi possono esprimersi nell'ambito della votazione consultiva e che, tenuto conto dell'esito di tale votazione, l'aggregazione di un numero inferiore di Comuni può avvenire soltanto se la nuova proposta non si discosti sostanzialmente da quella posta in votazione: solo in tal caso un'ulteriore nuova consultazione popolare non si impone. Nella citata causa 1C 91/2009, nell'ambito della quale il Comune ricorrente si era opposto a una proposta aggregativa, il Tribunale federale aveva ritenuto che il nuovo progetto non era manifestamente quello sul quale si era espressa la popolazione e ch'esso, a causa dell'esclusione di Mezzovico-Vira, costituiva un comprensorio geograficamente incoerente, per cui era necessario un nuovo scrutinio. Ciò non è indispensabile nel caso di progetti sostanzialmente non diversi.

12.

12.1. Il ricorrente critica poi l'art. 22a LASC, secondo cui la procedura di adozione del PCA, fino alla sua adozione da parte del Gran Consiglio, non blocca l'avvio e la continuazione delle procedure ai sensi dell'art. 4 e segg. della stessa legge. Poiché l'elaborazione e l'approvazione del PCA potrebbe durare più di un anno, tale disciplina sarebbe inammissibile, insostenibile e contraddittoria. Al suo dire, o il PCA sarebbe un elemento cardine della procedura aggregativa, per cui le fusioni dovrebbero essere avviate o continuate solo sulla base dello stesso, oppure esso non avrebbe alcun valore e in tal caso le procedure aggregative potrebbero essere avviate e continuate senza tale inutile e superfluo strumento. Ne deduce, che nessuna procedura debba poter essere avviata o decisa prima dell'adozione del PCA oppure che il riferimento allo stesso sia da togliere.

12.2. Con questi argomenti il ricorrente pare disattendere che l'art. 22a cpv. 2 LASC costituisce una norma transitoria necessaria, volta a regolare la sorte, fino all'approvazione del PCA, delle procedure aggregative già iniziate: la disposizione permette la continuazione di siffatti progetti e manifestamente non è arbitraria. Neppure il fatto di non impedire durante questo lasso di tempo l'inoltro di istanze per l'avvio di nuove procedure aggregative da parte dei Comuni interessati ad avvalersene è insostenibile. Ritenuto che i comprensori e gli scenari aggregativi possono essere, se del caso, modificati conformemente agli indirizzi e alle scelte progressivamente scaturite durante l'iter di elaborazione del PCA, mal si comprende perché la criticata disciplina transitoria, che ulteriormente favorisce e facilita le fusioni conformemente a quanto previsto dall'art. 20 cpv. 2 Cost./TI, sarebbe incostituzionale.

13.

13.1. Il ricorrente critica infine la modifica dell'art. 2 cpv. 2 LPI, incentrando detta censura in sostanza esclusivamente sulla violazione dell'autonomia comunale e sull'art. 15 cpv. 2 Cost./TI. Ora, come si è visto (consid. 3), in tale misura la critica è chiaramente infondata, il Comune non disponendo di alcuna autonomia in tale ambito. Del resto l'assunto ricorsuale, secondo cui la criticata norma toglierebbe al Comune l'autonomia di decidere con chi aggregarsi, poiché il progetto di fusione dev'essere compatibile con il PCA, è impreciso, ritenuto che il Comune, partecipando alla procedura e adducendo gli argomenti a sostegno di un altro comprensorio, può influire su un'eventuale modifica dello scenario aggregativo (art. 4a LASC).

13.2. La censura è infondata pure nella misura in cui adduce, sempre in tale contesto, un'asserita lesione dei principi di legalità e della separazione dei poteri, della parità di trattamento e del divieto dell'arbitrio: critiche peraltro del tutto generiche e quindi in larga misura inammissibili (art. 42 LTF).

13.3. Al dire del ricorrente i principi della separazione dei poteri e della legalità sarebbero disattesi poiché competente a emanare decisioni vincolanti in materia di aggregazione è il Gran Consiglio, mentre la riduzione o la sospensione di contributi secondo la LPI è adottata dal Governo. Ne deduce che in tal modo la partecipazione del Comune toccato dal criticato provvedimento potrebbe sfociare in un'aggregazione ordinaria e non coattiva, di modo che la decisione del Gran Consiglio potrebbe divenire una mera formalità.

Mal si comprende questa critica, peraltro fondata su mere ipotesi, come in particolare la pretesa lesione del principio della legalità, ritenuto che la contestata misura è prevista da una legge in senso formale e si fonda su una delega sufficientemente precisa. Neppure può essere condivisa l'asserita violazione del principio della separazione dei poteri, visto che la riduzione o la sospensione dei contributi litigiosi può essere decisa dal Governo, sulla base del solo criterio della compatibilità del processo aggregativo con gli obiettivi del PCA adottato dal Parlamento, per cui non sussiste alcuna contraddizione tra l'agire del Governo e la volontà del Parlamento.

13.4. Giova ricordare poi che la criticata norma precisa e rafforza quanto già previsto dall'art. 2 LPI attualmente in vigore, secondo cui l'applicazione di detta legge dev'essere armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni (cpv. 1) : nei confronti dei comuni, la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza da aiuti della perequazione finanziaria intercomunale, il Consiglio di Stato già attualmente può subordinare l'erogazione dei contributi all'avvio da parte del comune beneficiario di uno studio di aggregazione (cpv. 2; sentenza 1P.265/2005 del 18 aprile 2006 consid. 4.6, in RtiD 2006 II n. 4 pag. 22). Certo, la norma in vigore prevede solo la partecipazione a uno "studio" di aggregazione, mentre quella contestata la partecipazione a una "procedura" aggregativa. Come risulta dal citato messaggio governativo, questo rafforzamento dell'aggancio tra la LASC e la LPI riguarda tuttavia in particolare gli agglomerati urbani beneficiari del contributo di livellamento nei quali persisterebbero forti resistenze nel promuovere processi di riordino allineati agli obiettivi cantonali, ritenuto che nei comparti periferici tali processi sono in larga misura già stati attuati o sono in via di
realizzazione (pag. 22, pag. 56).

13.5. Pure a torto il ricorrente sostiene che al riguardo i limiti dell'intervento governativo non sarebbero sufficientemente specificati. In effetti, ricordato che si tratta di una misura potestativa e non imperativa, il Governo può intervenire solo di fronte a una procedura aggregativa compatibile con gli obiettivi perseguiti dalla LASC e dal PCA, ossia, come precisato nel relativo messaggio, nel quadro di un processo aggregativo ritenuto necessario e maturo nel contesto della politica cantonale di riforma dei Comuni: ovvero, sulla base di una decisione nella quale verrebbero fissate le precise modalità e condizioni del provvedimento, valutate nel rispettivo contesto (pag. 23). 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, in ossequio al principio di proporzionalità. Anche questa norma può pertanto essere interpretata e applicata in maniera conforme alla Costituzione.
L'accenno ricorsuale al fatto che le misure di incitazione negativa alle aggregazioni previste dalle normative del Cantone San Gallo e del Cantone Vallese sono in parte differenti, è ininfluente e non dimostra l'arbitrarietà della scelta politica operata dal Legislativo ticinese, conforme all'orientamento dell'art. 20 cpv. 2 Cost./TI.

13.6. Anche l'accenno di critica a una violazione dei principi dell'interesse pubblico e della proporzionalità è privo di consistenza. La contestata norma è infatti potestativa, per cui nella sua applicazione il Governo dispone di un largo margine di apprezzamento e, nel rispetto del principio di proporzionalità nemmeno deve necessariamente sospendere i contributi litigiosi, ma, tenendo conto delle specificità dei singoli casi, può ridurli o addirittura rinunciare a adottare qualsiasi provvedimento. Il ricorrente del resto neppure tenta di dimostrare la gravità della restrizione (DTF 136 I 241 consid. 3.1 pag. 251; 134 I 153).

14.
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).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.
Non si prelevano spese giudiziarie e non si attribuiscono ripetibili della sede federale.

3.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e per il Gran Consiglio.

Losanna, 4 settembre 2013

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

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Crameri