

|        |    |   |                  |
|--------|----|---|------------------|
| numero |    |   | Bellinzona       |
| 6099   | fr | 4 | 18 novembre 2020 |

Repubblica e Cantone Ticino

## Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 25 febbraio 2019 dei signori **Raoul Ghisletta** e **Nicola Schönenberger**, Lugano, contro la decisione 4/7 febbraio 2019 del Consiglio comunale di Lugano che, nell'ambito dell'approvazione del MM no. 9903 concernente lo stanziamento di un credito di fr. 544'000.-- quale aggiornamento del credito per l'elaborazione del progetto definitivo della prima fase della realizzazione delle infrastrutture della viabilità del nodo intermodale FFS di Lugano (StazLu1), nell'ambito dell'attuazione delle opere della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese (PTL) e del Programma di agglomerato del Luganese (PAL 1), ha ordinato al Municipio di impegnarsi ad approvare l'estensione del progetto con il Cantone per la realizzazione di una soluzione funzionale di compromesso rispetto al vecchio progetto di massima del 2005 così da prevedere un numero di posteggi pubblici nella prima fase di realizzazione delle infrastrutture della viabilità del futuro nodo intermodale FFS di Lugano (StazLu1) pari a 400 posteggi (pto. 4 del dispositivo di risoluzione);

viste le risposte:

- 15 aprile 2019 del Consiglio comunale di Lugano (rappr. dall'allora Presidente Maruska Ortelli);
- 17 aprile 2019 del Comune di Lugano (rappr. dal Municipio);

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

### IN FATTO:

- A. In data 22 marzo 2018, il Municipio di Lugano ha licenziato il MM no. 9903, (cfr. copia documento agli atti) concernente lo stanziamento di un credito di fr. 544'000.--, quale aggiornamento del credito per l'elaborazione del progetto definitivo della prima fase della realizzazione delle infrastrutture della viabilità del nodo intermodale FFS di Lugano (StazLu1), nell'ambito dell'attuazione delle opere della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese (PTL) e del Programma di agglomerato del Luganese (PAL 1).
- B. La proposta municipale è stata demandata per esame alla Commissione edilizia, la quale nel suo rapporto unico del 26 novembre 2018 ha preavvisato favorevolmente il credito, pur non condividendo l'intenzione municipale di ridurre il numero di posteggi nel comparto ed indicando, a

titolo di raccomandazione, che il progetto potesse trovare una soluzione alle criticità espresse, tra cui in particolare la creazione di un autosilo di almeno 400 posti (cfr. copia rapporto commissionale agli atti).

Il MM no. 9903 è stato demandato per esame anche alla Commissione della gestione, la quale ha rimesso due distinti rapporti.

Con quello di maggioranza del 28 gennaio 2018 la maggior parte dei commissari non ha condiviso l'idea di ridurre il numero di posteggi, non ritenendo sufficienti le spiegazioni degli esperti a supporto del fabbisogno stabilito di stalli.

Nel timore di ritrovarsi in futuro con un numero insufficiente di posteggi a Lugano, ritenendo che un numero maggiore di stalli in stazione sarebbe andato anche a favore dei commerci del centro cittadino, essi hanno introdotto nel dispositivo della risoluzione un pto. 4 del seguente tenore: *"Il Municipio s'impegna ad approvare l'estensione del progetto con il Cantone per la realizzazione di una soluzione finale di compromesso rispetto al vecchio progetto di massima del 2005 così da prevedere un numero di posteggi pubblici nella prima fase di realizzazione delle infrastrutture della viabilità del futuro nodo intermodale FFS di Lugano (StazLu1) pari a 400 posteggi"* (cfr. copia rapporto commissionale agli atti).

La minoranza della Commissione della gestione, con rapporto datato anch'esso 28 gennaio 2019, ha invece preavvisato favorevolmente la proposta municipale, aderendo a tutte le sue richieste, compreso il numero di posteggi previsti (cfr. copia rapporto commissionale agli atti).

- C. Riunito in seduta 4 febbraio 2019, il Consiglio comunale di Lugano ha proceduto, tra l'altro, all'esame del MM no. 9903 (cfr. copia avviso convocazione seduta agli atti).

Dopo ampio ed approfondito dibattito, nel corso del quale la maggioranza della Commissione edilizia ha comunicato di adeguarsi al rapporto di maggioranza della Commissione della gestione, il legislativo comunale ha inizialmente respinto a larga maggioranza (6 voti favorevoli, 42 contrari e 4 astenuti) la proposta di rinvio al Municipio del MM no. 9903.

Con il sistema delle votazioni eventuali, la proposta comprensiva del pto.4 del dispositivo, come da rapporto di maggioranza della Commissione della gestione condiviso dalla Commissione edilizia, è quindi stata adottata (32 adesioni contro le 20 per la proposta contenuta nel MM e nel rapporto di minoranza della Commissione della gestione).

In votazione finale, con 33 voti favorevoli, 15 contrari e 6 astenuti, il Consiglio comunale di Lugano ha poi risolto quanto segue (cfr. copia verbale discussioni seduta agli atti):

1. *È concesso un credito di fr. 544'000.-- quale partecipazione all'aggiornamento del credito cantonale per l'elaborazione del progetto definitivo della prima fase della realizzazione delle infrastrutture viarie del nodo intermodale della Stazione di Lugano.*
2. *L'importo verrà adeguato alle giustificate variazioni dell'indice del costo delle costruzioni.*

3. *La spesa sarà caricata al conto investimenti e armonizzata in conformità di quanto previsto dalla LOC e dal Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni.*
4. *Il Municipio si impegna ad approvare l'estensione del progetto con il Cantone per la realizzazione di una soluzione funzionale di compromesso rispetto al vecchio progetto di massima del 2005 così da prevedere un numero di posteggi pubblici nella prima fase di realizzazione delle infrastrutture della viabilità del futuro nodo intermodale FFS di Lugano (StazLu1) pari a 400 posteggi.*

In applicazione dell'art. 74 cpv. 1 LOC, tutte le risoluzioni adottate nel corso della seduta sono state oggetto di regolare pubblicazione all'albo comunale, con effetto a decorrere dal 7 febbraio 2019 (cfr. copia avviso pubblicazione risoluzioni agli atti).

- D. Contro il pto. 4 del dispositivo della decisione consiliare summenzionata si sono aggravati davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, i signori Raoul Ghisletta e Nicola Schönenberger, postulandone l'annullamento.

A giudizio dei ricorrenti, con l'approvazione dell'avversata decisione, il legislativo comunale di Lugano si sarebbe arrogato una competenza che né la LOC né il Regolamento comunale gli demanda, legiferando di conseguenza in contrasto con la legislazione cantonale e comunale.

Gli insorgenti rilevano altresì che la decisione così come presa ha delle conseguenze finanziarie importanti per il Comune, non permette di migliorare la già difficile situazione viaria, non permette di ridurre l'inquinamento e il rumore causato agli abitanti dell'area urbana di Lugano dal forte traffico individuale motorizzato dei pendolari e, non da ultimo, contrasta con le linee di sviluppo della Città di Lugano, che prevedono di perseguire l'obiettivo dell'aumento progressivo della quota di trasporto pubblico e della mobilità lenta nella Città, allineandosi agli obiettivi del PAL3 per l'intero Luganese.

- E. Con atto di risposta del 15 aprile 2019, la signora Maruska Ortelli, allora Presidente del Consiglio comunale di Lugano, ha postulato la reiezione del gravame, sottolineando in primo luogo come l'elenco dei compiti che la legge demanda al legislativo comunale giusta l'art. 13 LOC è da considerarsi esclusivamente esemplificativo, poiché il legislatore cantonale ha previsto alla lettera r) un'esplicita clausola generale, applicabile al caso in esame poiché non sarebbe ravvisabile quale disposizione legale attribuirebbe la contestata competenza al Municipio.

La signora Ortelli precisa poi che anche le modalità di approvazione dell'emendamento commissionale risultano essere state ossequiate secondo i termini posti dalla LOC, sottolineando come la realizzazione di un maggior numero di posteggi rispetto a quelli contemplati dal MM no. 9903 avrà un costo maggiore, il cui credito dovrà essere approvato nel rispetto delle disposizioni di legge applicabili in materia, riservata eventualmente la partecipazione di altre entità, quali in particolare il Cantone.

F. Con circostanziato atto di risposta del 17 aprile 2019, il Comune di Lugano si è invece rimesso al giudizio dell'autorità di ricorso,

considerato,

IN DIRITTO:

1. La competenza decisionale di questo Consiglio a dirimere la vertenza risulta dall'art. 208 cpv. 1 LOC.  
Pacifica è la legittimazione attiva dei ricorrenti, cittadini di Lugano e membri del legislativo comunale, in applicazione dell'art. 209 lett. a) LOC.

Il ricorso, interposto nei termini di legge, è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli elementi acquisiti all'incarto, senza necessità di dovere procedere a ulteriori atti istruttori (art. 25 LPAm).

2. Entrando nel merito del gravame occorre ora preliminarmente ricordare che, giusta l'art. 212 LOC, le singole decisioni degli organi comunali sono annullabili se contrarie a norme della Costituzione, di legge o di regolamenti (lett. a).  
Oltre a ciò, per costante giurisprudenza, le medesime sono annullabili anche quando scaturiscono da processi decisionali carenti che non garantiscono una libera e consapevole espressione del voto (art. 212 lett. b)-e) LOC).

Presupposto irrinunciabile di una libera e consapevole espressione del voto è però un'oggettiva ed esauriente informazione sul tema oggetto della deliberazione.

Un'adeguata conoscenza dell'oggetto in discussione è, infatti, garanzia di correttezza della decisione adottata (STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.128 dell'8 agosto 2013 in re G.; STA 52.2012.242 del 2 maggio 2013 in re B. e Ilcc; STA 52.2011.411 del 1 ottobre 2012 in re C.; STA 52.2010.394/469 del 13 aprile 2011 in re E. e Ilcc).

Il compito principale di informare l'organo legislativo comunale compete al Municipio.

Quest'ultimo vi provvede con la presentazione di messaggi (in seguito MM) che devono essere i più esaustivi possibili, poiché lo scopo degli stessi è proprio quello di orientare in modo esauriente i membri dell'organo legislativo e ciò affinché questi ultimi possano poi decidere in un secondo tempo con piena cognizione di causa (STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 in re Comune di B.; STA 52.2007.15 del 27 marzo 2013 in re Comune di G.; STA 52.2009.453 del 25 agosto 2010 in re S. e Ilcc; STA 52.2009.321/351 del 15 dicembre 2009 in re C. e Ilcc).

Spetta poi alla o alle Commissioni del legislativo il compito di sottoporre tali proposte a una verifica critica volta ad approfondire la conoscenza dell'oggetto (art. 56 cpv.2 LOC).

L'ultimo approccio di tipo cognitivo è quindi lasciato alla discussione plenaria che precede la deliberazione vera e propria da parte del consesso.

Anche il sindaco e i municipali possono parteciparvi (art. 28 cpv. 3 e 55 cpv. 3 LOC) allo scopo di chiarire e completare le motivazioni alla base della proposta di deliberazione sottoposta all'organo legislativo (STA 52.2025.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 in re Comune di B.; STA 52.2013.218 dell'8 agosto 2013 in re G.; STA 52.2012.242 del 2 maggio 2013 in re B. e Ilcc; STA 52.2007.15 del 27 marzo 2013 in re Comune di G.; STA 52.2010.394/469 del 13 aprile 2011 in re S. e Ilcc).

Informazioni carenti o errate contenute nel MM che il Municipio sottopone al legislativo comunale possono determinare l'annullamento della decisione che ne è scaturita soltanto se il difetto è di natura tale da giustificare la conclusione che l'organo deliberante ne è stato fuorviato o non ha comunque potuto determinarsi con la necessaria cognizione di causa (STA 52.2015.507 del 9 gennaio 2017 in re L.; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 in re Comune di B.; STA 52.2013.218 dell'8 agosto 2013 in re G.; STA 52.2012.242 del 2 maggio 2013 in re B. e Ilcc; STA 52.2007.15 del 27 marzo 2013 in re Comune di G.; STA 52.2010.394/469 del 13 aprile 2011 in re S. e Ilcc; STA 52.2009.453 del 25 agosto 2010 in re S. e Ilcc).

3. Fatta questa premessa, per quanto d'interesse al caso in esame, giova poi ricordare che l'art. 13 LOC, applicabile anche al Comune a regime di Consiglio comunale, definisce le competenze dell'organo legislativo comunale.

Come emerge dagli atti legislativi, trattasi però di un elenco esclusivamente esemplificativo e soprattutto non esaustivo.

A comprova di ciò, il legislatore cantonale ha previsto un'esplicita clausola generale di competenza alla lett. r) dell'art. 13 LOC, giusta la quale l'organo legislativo comunale esercita gli attributi che non sono dalla legge conferiti ad altro organo comunale (cfr. sulla questione il Messaggio no. 4671 del 27 agosto 1997 del Consiglio di Stato concernente la revisione parziale della LOC, pag. 13).

Analizzando ora l'oggetto del contendere, questo Consiglio non intravede nell'agire del Consiglio comunale di Lugano un difetto di competenza, ritenuto come nessuna legge demandi esclusivamente la contestata competenza all'organo esecutivo comunale, il quale deve invece eseguire quanto risolto dal legislativo comunale (art. 106 lett. b) LOC).

Vero è che con il MM no. 9903, il Consiglio comunale di Lugano è stato chiamato a ratificare un aggiornamento di credito, quale quota parte comunale del credito complessivo di progettazione precedentemente votato dal Gran Consiglio ticinese.

Credito che lo stesso organo legislativo comunale ha approvato a larga maggioranza (cfr. copia verbale discussioni seduta agli atti).

Niente impediva tuttavia, poiché di sua competenza, allo stesso organo comunale, facendo suo l'emendamento di natura peraltro sostanziale, debitamente motivato, contenuto nel rapporto di maggioranza del 28

gennaio 2019 della Commissione della gestione (emendamento poi fatto suo anche dalla Commissione edilizia), di incaricare il Municipio ad impegnarsi ad approvare l'estensione del progetto con il Cantone per la realizzazione di una soluzione funzionale di compromesso rispetto al vecchio progetto di massima del 2005, così da prevedere un numero di posteggi pubblici nella prima fase di realizzazione delle infrastrutture della viabilità del futuro nodo intermodale FFS di Lugano (StazLu1) pari a 400 posteggi.

Tutto questo con la necessaria conoscenza di causa e al termine di un dibattito plenario nel corso del quale anche gli altri aspetti sollevati dai ricorrenti in questa sede sono stati dibattuti, rimandando proprio al Municipio l'esecuzione del volere consiliare (cfr. copia verbale discussioni seduta agli atti).

Da qui il convincimento che l'agire del Consiglio comunale di Lugano merita tutela poiché di sua competenza.

4. Impregiudicate le risultanze degli intendimenti espressi dal Consiglio comunale, alla luce di quanto esposto in precedenza, il ricorso dei signori Raoul Ghisletta e Nicola Schönenberger deve essere respinto, con conseguente conferma del pto. 4 del dispositivo della risoluzione 4/7 febbraio 2019 del Consiglio comunale di Lugano.

La tassa di giustizia è posta solidalmente a carico dei ricorrenti (art. 47 LPAm).

Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili (art. 49 LPAm).

**PER QUESTI MOTIVI:**

viste la LOC, la LPAm, la giurisprudenza vigente in materia e ogni altra norma in concreto applicabile;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

**D E C I D E:**

1. **Il ricorso è respinto.**  
§ Di conseguenza è confermata la decisione 4/7 febbraio 2019 del Consiglio comunale di Lugano.
2. La tassa di giustizia di fr. 400.-- (quattrocento) è posta solidalmente a carico dei ricorrenti.
3. Contro la presente decisione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, nel termine di 30 giorni dalla notifica.
4. Intimazione: (Invio per raccomandata)
  - ai ricorrenti, per il tramite del signor Raoul Ghisletta, via Besso 59, 6900 Lugano.

Comunicazione: (Invio per posta A)

- al Municipio del Comune di 6900 Lugano;
- alla signora Maruska Ortelli, per il tramite del Municipio di 6900 Lugano.

Comunicazione: (Invio per posta interna)

- al Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali ([di-sel@ti.ch](mailto:di-sel@ti.ch))
- al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ([can-srcs@ti.ch](mailto:can-srcs@ti.ch)).

Il Presidente:

Norman Gobbi



PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

Arnoldo Coduri



