

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 7 marzo 2021 del signor **Raoul Ghisletta**, Lugano, contro la decisione 8/12 febbraio 2021 del Consiglio comunale di Lugano che non ha accolto, per difetto del voto affermativo della maggioranza assoluta dei suoi membri, il MM no. 10475 concernente il Piano di finanziamento del nuovo Piano Generale di Smaltimento delle Acque (PGS), il prelievo di contributi provvisori di costruzione ai sensi dell'art. 99 LALIA e la richiesta di un credito complessivo di fr. 125'552.60 per la copertura dei costi relativi alla preparazione dell'emissione;

viste le risposte:

- 7 aprile 2021 del signor Michele Malfanti, allora Presidente del Consiglio comunale di Lugano;
- 16 aprile 2021 del Comune di Lugano (rappr. dal Municipio);

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

- A. Con il MM no. 9388 del 14 gennaio 2016, approvato dal Consiglio comunale nel corso della seduta del 15 marzo 2016, il Comune di Lugano si è dotato nel nuovo Piano Generale di Smaltimento delle Acque (PGS).
- B. In data 19 dicembre 2019, il Municipio di Lugano ha quindi licenziato il MM no. 10475 comprensivo del seguente dispositivo (cfr. copia MM agli atti):
 1. È accolto il piano di finanziamento delle opere previste dal nuovo Piano generale di smaltimento delle acque.
 2. Il Municipio è autorizzato a prelevare i contributi di costruzione provvisori nella misura del 70% delle spese di costruzione sinora sostenute e di quelle pianificate per il periodo 2018/2027 al netto dei sussidi, secondo i disposti della legge di applicazione della Legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 (LALIA).
 3. Allo scopo di poter procedere alla ricostruzione dei dati necessari e all'emissione dei contributi provvisori è concesso un credito di fr. 125'552.60 a fronte della delibera della ditta Tigis Sagl di Lugano dell'aggiornamento della banca dati GIS che raccoglie i dati delle opere eseguite per il PGC e il PGS e per l'acquisto di una nuova soluzione informatica Geocoti Web del Centro di calcolo elettronico dell'ing. G. Lombardi Sa di Gordola, già fornitore delle soluzioni per la gestione del controllo abitanti, delle contribuzioni, ecc. della Città.
 4. Sono revocate tutte le decisioni precedentemente adottate dal legislativo di Lugano e dai legislativi degli ex Comuni ora aggregati relative alla chiusura dei rispettivi PGC e meglio:

- *risoluzione del 16.02.2004 del Consiglio comunale di Lugano, relativa al MM no. 6460 del 18.12.2003;*
 - *risoluzione del 29.03.2004 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Pregassona, relativa al MM no. 1575 del 16.01.2004;*
 - *risoluzione no. 19 del 22.03.2004 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Viganello, relativa al MM no. 2071 del 17.02.2004;*
 - *risoluzione del 31.03.2004 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Davesco-Soragno, relativa al MM no. 522 del 23.02.2004;*
 - *risoluzione del 01.04.2004 dell'Assemblea comunale dell'ex Comune di Cureggia, relativa al MM no. 153 del 26.02.2004;*
 - *risoluzione del 12.04.2008 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Villa Luganese, relativa al MM no. 3/2008 del 03.03.2008;*
 - *risoluzione del 07.04.2008 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Carabbia, relativa al MM no. 10/2008 del 10.03.2008;*
 - *risoluzione del 14.04.2008 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Barbengo, relativa al MM no. 103 del 12.03.2008;*
 - *risoluzione del 10.04.2013 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Cadro, relativa al MM no. 07/2013 del 18.03.2013;*
 - *risoluzione del 26.03.2013 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Sonvico, relativa al MM no. 245/2013 del 04.02.2013;*
 - *risoluzione del 26.03.2013 del Consiglio comunale dell'ex Comune di Valcolla relativa a MM no. 2/2013 del 19.02.2013;*
 - *risoluzione del 03.04.2013 dell'Assemblea comunale dell'ex Comune di Certara, relativa al MM dell'11.03.2013 (aggiornamento esecuzione investimenti PGS);*
 - *risoluzione del 09.04.2013 dell'Assemblea comunale dell'ex Comune di Bogno relativa al MM del 07.03.2013 (aggiornamento esecuzione investimenti PGS).*
5. *I contributi provvisori pagati in precedenza saranno dedotti dal contributo dovuto.*
6. *La spesa sarà caricata a bilancio comunale, beni amministrativi, e ammortizzata in conformità di quanto previsto dalla LOC e dal Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni.*
7. *Il credito decade se non utilizzato entro il 31 dicembre 2021.*
- C. Conformemente ai disposti di legge, la proposta municipale è stata demandata per esame alla Commissione della gestione, la quale con rapporto del 1 febbraio 2021 ha ritenuto di vincolare la fase di emissione dei singoli contributi di costruzione per opere di depurazione al termine della procedura preparatoria e comunque non prima dell'anno 2022, presentando il seguente emendamento (nuovo pto. 3 del dispositivo – cfr. copia rapporto commissionale agli atti):
3. *I contributi dovranno essere emessi –terminata la fase di cui al punto successivo- nel corso dell'anno 2022.*
- D. Riunito in seduta dell'8 febbraio 2021, il Consiglio comunale di Lugano ha proceduto -tra l'altro- all'esame del MM no. 10475 (cfr. copia avviso convocazione seduta del 28 gennaio 2021).

Preso atto della posizione contraria del Municipio all'emendamento commissionale e dopo ampia ed approfondita discussione, il Presidente del legislativo comunale ha inizialmente posto in votazione, con il sistema delle votazioni eventuali, i due distinti dispositivi di decisione, ottenendo il seguente risultato:

- | | |
|---|--------------------|
| - votazione proposta dispositivo come da MM | 18 voti favorevoli |
| - votazione proposta dispositivo come da rapporto CdG | 27 voti favorevoli |

Scartata la proposta municipale, in votazione finale unica, il dispositivo di risoluzione contenuto nel rapporto commissionale della gestione, che ha ottenuto 27 voti favorevoli, 25 contrari e 1 astenuto (presenti al momento del voto 53 consiglieri comunali su 60), è stato dichiarato non come accolto, non avendo raccolto il voto affermativo della maggioranza assoluta dei membri del Consiglio comunale, pari a 31 voti favorevoli.

In applicazione dell'art. 74 cpv. 1 LOC, tutte le risoluzioni adottate nel corso della seduta sono state oggetto di regolare pubblicazione agli albi comunali a decorrere dal 12 febbraio 2021.

- E. Contro la decisione summenzionata si è aggravato davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, il signor Raoul Ghisletta, postulando in via principale che la medesima sia riformata, nel senso che sono validamente accettati i punti 1, 2, 3 e 4 del dispositivo, avendo raggiunto gli stessi la maggioranza semplice dei voti, e, subordinatamente che la stessa sia completamente annullata.

Il ricorrente sottolinea innanzitutto come, contrariamente a quanto indicato nell'avversata decisione, l'art. 61 LOC non prevede l'esigenza del voto affermativo della maggioranza assoluta dei membri del Consiglio comunale per i pti. 1, 2, 3, 5, 6 del dispositivo, precisando altresì come il pto. 3 del dispositivo (scaturito dal rapporto commissionale) non doveva nemmeno essere posto in votazione, trattandosi di un compito di pertinenza municipale e come tale andava quindi stralciato.

Inoltre il credito di fr. 125'552.60 (pti. 4, 7 e 8 del dispositivo), da nessuno contestato in seduta, deve essere considerato una voce di spesa corrente che il Municipio dovrà coprire, facendo capo alle disponibilità esistenti nei conti preventivi 2021.

Ammesso e non concesso che l'avversata decisione non sia già da considerare positiva relativamente ai pti. 1, 2, 3 e 4, avendo raggiunto la maggioranza dei voti, qualora la medesima fosse ritenuta negativa, il signor Ghisletta osserva come il legislativo comunale non possa sottrarsi dall'obbligo di prelevare i contributi di costruzione ai sensi della LALIA, ragione per cui, in questo caso, la decisione del Consiglio comunale di respingere l'autorizzazione al Municipio ad agire in questo senso, deve essere dichiarata illegale.

Non da ultimo l'insorgente sottolinea come, qualora la decisione qui avversata fosse considerata negativa, essa sarebbe in ogni caso iniqua ed arbitraria poiché caricherebbe un debito per investimenti di ben 120 mio. di franchi sulle spalle dei contribuenti della Città di Lugano, debito che per legge va invece pagato dai beneficiari degli investimenti effettuati dall'ente pubblico.

- F. Con presa di posizione del 7 aprile 2021, il signor Michele Malfanti, allora Presidente del Consiglio comunale di Lugano, ha comunicato di rimettersi al giudizio dell'autorità superiore.

- G. Ad analoga conclusione è poi giunto anche il Comune di Lugano, nel suo allegato di risposta del 16 aprile 2021, il quale ha innanzitutto precisato che per diversi anni si era ritenuto di potere prelevare i contributi definitivi ai sensi dell'art. 99a LALIA, ragione per cui, in occasione delle varie aggregazioni succedutesi dal 2004 in poi, il Municipio ha chiesto ai Municipi dei Comuni che stavano per aggregarsi di sottoporre ai rispettivi legislativi l'approvazione della chiusura dei PGC ed il prelievo di contributi di costruzione definitivi.

Solo con il passare del tempo esso di sarebbe però reso conto che la procedura di finanziamento del PGS non poteva essere considerata estranea al finanziamento del PGC; da qui la decisione di non proporre il prelievo di contributi definitivi, ma un nuovo prelievo di contributi provvisori, che considerassero le opere realizzate dei PGC e quelle realizzate o previste (fino al 2027) dal PGS.

L'autorità comunale di Lugano ha inoltre indicato che il prelievo, oltre che al finanziamento delle opere già eseguite o da eseguire, è necessario anche per porre rimedio alla palese situazione di disparità esistente tra i diversi quartieri della Città, visto che in alcuni di essi, quando erano ancora Comuni autonomi, non si era ancora proceduto al prelievo di contributi provvisori, rispettivamente in altri vi è stato uno o due prelievi, con percentuali diverse, come lo erano le aliquote a carico delle singole proprietà, che in alcuni casi raggiungevano il massimo previsto dalla LALIA (3% del valore di stima).

Con il MM no. 10475 si è invece proposta la conferma della partecipazione dei privati nella misura del 70% del costo complessivo delle opere, già a suo tempo adottata dalla "vecchia Lugano", e si terrà conto di quanto i proprietari hanno già pagato in occasione di precedenti prelievi, con l'eventuale restituzione di quanto pagato in eccesso rispetto al contributo che sarà richiesto.

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 del ricorrente, cittadino di Lugano e membro del legislativo comunale in occasione dell'adozione dell'avversata decisione, in applicazione dell'art. 209 lett. a) LOC.

Il ricorso, interposto nei termini di legge (art. 213 cpv. 2 LOC e 68 cpv. 1 LPAm), 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 della vertenza, occorre innanzitutto rilevare che per le decisioni adottate dal Consiglio comunale sono applicabili, a seconda dei casi, due maggioranze: quella semplice e quella qualificata.

A questo proposito, l'art. 61 cpv. 1 LOC fissa il principio secondo cui le risoluzioni dell'organo legislativo comunale sono prese a maggioranza dei votanti e devono

raccogliere il voto affermativo di almeno 1/3 dei suoi membri (maggioranza semplice).

Nel calcolo dei votanti non si tiene conto degli astenuti, per le votazioni segrete delle schede in bianco, come pure dei consiglieri in situazione di collisione d'interessi ai sensi degli art. 64 e 32 LOC.

In caso di parità, soggiunge poi il cpv. 3 dell'art. 61 LOC, la votazione viene ripetuta nella seduta successiva; se il risultato è ancora in parità o se il numero dei voti necessari non è raggiunto, la proposta si ritiene respinta (art. 61 cpv. 3 LOC).

La maggioranza qualificata, disciplinata dall'art. 61 cpv. 2 LOC, è invece costituita dalla maggioranza assoluta dei membri del Consiglio comunale, ovvero è raggiunta con il 50% + 1 dei suoi membri.

Si tratta di un numero che moltiplicato per 2 dà il numero dei membri del Consiglio comunale più una o due unità.

La maggioranza qualificata è dunque sempre fissa ed il quorum si calcola in rapporto al numero dei membri del legislativo codificato nel Regolamento comunale.

La maggioranza qualificata è necessaria: per le decisioni finali sugli oggetti delle lettere d), e), g), h), i), l) ed m) dell'art. 13 LOC, quando lo prevedono leggi speciali e per le decisioni di accoglimento dell'urgenza (art. 57 LOC), nonché nel caso di decisioni di revoca di una risoluzione (art. 63 LOC).

Quella semplice è invece necessaria per tutte le decisioni finali che non richiedono la maggioranza qualificata, come pure per le decisioni di modifica dell'ordine del giorno delle trattande all'ordine del giorno di una seduta consiliare, sull'entrata in materia, in caso di rinvio al Municipio del MM (art. 57 LOC), nonché nel caso di approvazione del verbale delle risoluzioni e delle discussioni.

3. Fatta questa importante premessa, occorre ora procedere all'esame dei singoli punti del dispositivo (quello scaturito dall'emendamento commissionale della gestione) della decisione consiliare di Lugano qui avversata, per determinare quale maggioranza fosse applicabile ad ognuno di essi.

Punti 1, 2, 3 e 6 del dispositivo posto in votazione finale

Secondo l'art. 10 cpv. 1 lett. a) della LF sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991 (LPAC), i Cantoni provvedono alla costruzione di canalizzazioni pubbliche e di stazioni centrali di depurazione per le acque di scarico inquinate provenienti, in particolare, dalle zone edificabili.

Per l'art. 5 cpv. 1 dell'Ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998 (OPAC), i Cantoni provvedono all'allestimento di Piani generali di smaltimento delle acque che garantiscano nei Comuni un'adeguata protezione delle acque e un'appropriata evacuazione delle acque di scarico provenienti dalle zone abitate.

Il Cantone Ticino non si è a tutt'oggi ancora dotato di una legislazione d'attuazione conforme alla LPAC.

Vero è che il Consiglio di Stato ha licenziato in data 19 febbraio 2020 il Messaggio no. 7992 concernente la nuova Legge sulla gestione delle acque (LGA), tutt'ora ancora all'esame parlamentare, ragione per cui è ancora attualmente in vigore la legge di applicazione della LF contro l'inquinamento delle acque del 2 aprile 1975

(LALCIA), benché la legge federale che è chiamata a mettere in pratica sia stata abrogata ormai da un trentennio.

La LALIA non contiene disposizioni in merito al PGS, riferendosi infatti ancora al Piano generale delle canalizzazioni (PGC), strumento, quest'ultimo, che non coincide perfettamente con quello imposto dalla LPAc (cfr. Peter Hettlich/Tobias Tschumi, in Peter Hettlich/Luc Jansen/Roland Norer, Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zurigo 2016, ad art. 7 LPAc., no. 68).

IL PGS costituisce lo strumento pianificatorio per la costruzione e la gestione dell'infrastruttura pubblica di smaltimento delle acque di scarico (inquinata e non) e di conseguenza il fondamento per i singoli interventi di attuazione del medesimo (RtiD II-2018 no. 21).

Interventi che non possono essere eseguiti sulla scorta della sola pianificazione, ma che, in quanto opere pubbliche, sono sottoposte all'approvazione preventiva dei Servizi tecnico (art. 88 LALIA).

4. Ciò premesso, nel caso concreto, la sistematica della LOC precedentemente esposta (art. 61 in particolare), come pure l'assenza di qualsivoglia indicazione in proposito, tanto nella LALIA quanto nel progetto di nuova LPGa, permette a questo consiglio di maturare il convincimento che la maggioranza applicabile ai pti. 1, 2, 3 e 6 del dispositivo della decisione adottata l'8 febbraio 2021 dal Consiglio comunale di Lugano sul MM no. 10457, comprensivo quindi dell'emendamento commissionale della gestione, non era quella qualificata (maggioranza assoluta dei membri dell'organo legislativo), quanto quella semplice di cui all'art. 61 cpv. 1 LOC.

A questa conclusione è dato giungere poiché il cpv. 2 dell'art. 61 LOC indica in maniera esaustiva i casi a cui va applicato il voto affermativo della maggioranza assoluta dei membri del Consiglio comunale (lett. d), e), g) h) i), l) ed m) dell'art. 13 LOC), e tra questi non figurano gli oggetti contemplati dai citati punti del dispositivo della decisione sottoposto al voto del legislativo comunale di Lugano nell'ambito dell'approvazione del MM no. 10457.

Parimenti anche la LALIA non indica in alcun modo quale maggioranza di voto debba essere applicata per questi specifici oggetti.

Ne consegue che, in assenza di ulteriori elementi contrari, ai pti 1, 2, 3 e 6 del citato dispositivo di decisione andava applicata la maggioranza semplice di cui all'art. 61 cpv. 1 LOC.

Ora, tenuto conto dell'esito della votazione finale (27 voti favorevoli, 25 contrari e 1 astenuto, con una partecipazione al voto di 53 consiglieri comunali su 60), questo Consiglio è dell'avviso che gli stessi erano da considerare approvati.

5. Pti. 4, 7 e 8 del dispositivo posto in votazione finale

Contrariamente a quanto sostenuto dal signor Ghisletta, il credito di fr. 125'552.60 a fronte della delibera alla ditta Tigis Sagl di Lugano dell'aggiornamento della banca dati GIS che raccoglie i dati delle opere eseguite per il PGC e il PGS e per l'acquisto di una nuova soluzione informatica Gecoti Web del Centro di calcolo elettronico dell'ing. G. Lombardi SA di Gordola, già fornitore delle soluzioni per la gestione del controllo abitanti, delle contribuzioni, ecc. della Città, può essere considerata quale

spesa d'investimento così come proposto dal Municipio ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett e) LOC.

In quanto tale, la sua approvazione era quindi soggetta al voto affermativo della maggioranza assoluta dei membri del legislativo comunale, maggioranza che con il voto affermativo di 27 consiglieri non è quindi stata raggiunta (maggioranza richiesta era di 31 voti affermativi).

Da qui la conferma dell'esito negativo del voto consiliare di Lugano sui citati punti del dispositivo di risoluzione posto in votazione finale.

6. Pto. 5 del dispositivo posto in votazione finale

Giusta l'art. 63 LOC, il Consiglio comunale può revocare una risoluzione con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, riservati diritti di terzi.

Nel caso concreto, la mancata approvazione della revoca di tutte le decisioni precedentemente adottate dal legislativo comunale di Lugano e dai legislativi degli ex Comuni ora aggregati relative alla chiusura dei rispettivi PGC merita conferma, nella misura in cui, con il voto affermativo di 27 consiglieri su 60, la maggioranza assoluta necessaria alla sua approvazione (31 voti favorevoli), non è stata raggiunta.

Ne consegue che su questo punto l'agire consiliare merita tutela.

7. Alla luce di quanto esposto in precedenza, il ricorso del signor Raoul Ghisletta deve essere parzialmente accolto e, per economia processuale, la decisione 8/12 febbraio 2021 del Consiglio comunale di Lugano riformata nel senso che i pti. 1, 2, 3 e 6 del dispositivo (con l'emendamento commissionale) della risoluzione sul MM no. 10457 devono essere considerati come approvati.

La tassa di giudizio è posta a carico del ricorrente, proporzionalmente al suo grado di soccombenza (art. 47 LPAm).

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

PER QUESTI MOTIVI:

viste la LOC, la LPAc, l'OPAc, la LALIA, la LPAm, la giurisprudenza vigente in materia, nonché ogni altra norma in concreto applicabile;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

risolve:

1. **Il ricorso è parzialmente accolto.**

§ Di conseguenza la decisione 8/12 febbraio 2021 del Consiglio comunale di Lugano è riformata nel senso che sono considerati approvati i pti. 1, 2, 3 e 6 del dispositivo della risoluzione (con l'emendamento commissionale) di cui al MM no. 10457.

2. La tassa di giudizio di fr. 300.-- (trecento) è posta a carico del ricorrente.
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)
 - al signor Raoul Ghisletta, via Besso 59, 6900 Lugano;
 - al Municipio del Comune di 6900 Lugano;
 - al Presidente del Consiglio comunale di Lugano, per il tramite del Municipio del Comune di 690 Lugano.Comunicazione: (Invio per posta interna)
 - al Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali (di-sel@ti.ch);
 - al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srcs@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Emanuele Berra

Il Cancelliere


Arnoldo Coduri