

numero			Bellinzona
5279	cl	3	2 dicembre 2015

Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sul ricorso 5 ottobre 2015 del signor **Paolo Sanvido**, Lugano, contro la decisione 3/7 settembre 2015 del Municipio di Lugano che ha dichiarato regolare e ricevibile la domanda di referendum presentata contro la decisione 30 giugno 2015 del Consiglio comunale di Lugano con cui è stato approvato il MM no. 9080 relativo allo stanziamento di un credito di fr. 102'040'000.--, pari alla quota parte del 47.24% dell'importo totale della spesa a carico dei Comuni ammontante a fr. 216'000'000.--, valido per il periodo 2013-2033, destinato alla realizzazione della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (PTL/PAL 2), le cui opere sono elencate nell'apposita Convenzione tra la Repubblica e Cantone Ticino e la Commissione regionale dei trasporti del Luganese;

viste le risposte/osservazioni:

- 13 ottobre 2015 del Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali;
- 20 ottobre 2015 del Comune di Lugano (rappr. dal Municipio);

preso atto della replica 6 novembre 2015 del ricorrente e delle dupliche:

- 11 novembre 2015 del Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali;
- 17 novembre 2015 del Comune di Lugano (rappr. dal Municipio);

letti ed esaminati gli atti;

ritenuto,

IN FATTO:

- A. Nel corso della seduta 30 giugno 2015, il Consiglio comunale di Lugano ha approvato a larga maggioranza il MM no. 9080, relativo allo stanziamento di un credito di fr. 102'040'000.--, pari alla quota parte del 47.24% dell'importo totale a carico dei Comuni ammontante a fr. 216'000'000.--, valido per il periodo 2013-2033, destinato alla realizzazione della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (PTL/PAL 2), le cui opere sono elencate nell'apposita Convenzione tra la Repubblica e Cantone Ticino e la Commissione regionale dei trasporti del Luganese (cfr. copie MM ed estratto risoluzioni legislativo comunale agli atti).

- B. In applicazione dell'art. 74 cpv. 1 LOC, al pari delle altre risoluzioni adottate nel corso della medesima seduta consiliare, la decisione summenzionata è stata oggetto di regolare pubblicazione agli albi comunali a decorrere dal 2 luglio 2015.
- C. Contro quest'ultima, in data 3 luglio 2015, il Partito socialista di Lugano, i Verdi di Lugano e altre associazioni ambientaliste hanno lanciato un referendum.
- D. In data 17 agosto 2015, è quindi stata consegnata alla Cancelleria comunale di Lugano la citata domanda di referendum accompagnata da 3'879 firme.
- E. Dopo avere effettuato le necessarie verifiche, appurato che il termine di 45 giorni di cui all'art. 75 cpv. 3 LOC è stato rispettato, che le firme raccolte sono state 3'879 e che quelle valide sono state 3'302 (577 firme sono state stralciate in applicazione degli art. 122 e 144 LEDP), ritenuto che per la riuscita del referendum erano necessarie, giusta l'art. 75 cpv. 1 LOC, 3'000 firme valide, con decisione 3 settembre 2015, il Municipio di Lugano ha dichiarato la domanda di referendum contro la summenzionata decisione consiliare del 30 giugno 2015, regolare e ricevibile.
Parimenti, il Municipio ha fissato al 13 dicembre 2015 la data della relativa votazione popolare.
In applicazione dell'art. 75 cpv. 3, la decisione municipale è quindi stata regolarmente pubblicata agli albi comunali con effetto a decorrere dal 7 settembre 2015 (cfr. copia decisione municipale agli atti).
- F. Contro la decisione summenzionata si è aggravato davanti a questo Consiglio, con il ricorso citato in ingresso, il signor Paolo Sanvido, postulando l'irricevibilità della citata domanda di referendum.

A giudizio del ricorrente, la spesa autorizzata dal legislativo comunale di Lugano non è una spesa d'investimento ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. e) LOC e come tale non è pertanto referendabile.

Infatti, a suo dire, la quota di partecipazione per il finanziamento della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (PTL/PAL 2) è un onere (quota di partecipazione) che il Comune è chiamato a versare, sulla base della legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto, a seguito della decisione vincolante del Consiglio di Stato del 14 ottobre 2014 cresciuta in giudicato.

Da qui l'impossibilità per il Comune di rimettere in discussione l'importo che è tenuto a pagare.

Essendo pertanto in presenza di una spesa vincolata, la medesima non può essere considerata quale spesa d'investimento ai sensi dell'art. 13 LOC.

Questo perché il Comune, una volta ratificata la relativa convenzione da parte del Consiglio di Stato, non ha alcun margine di apprezzamento al

riguardo e deve pertanto saldare il suo onere nei termini previsti dal Consiglio di Stato.

- G. Nel suo allegato di risposta 13 ottobre 2015, il Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali, si è rimesso al giudizio dell'Autorità di ricorso per quanto attiene alla base legale e alla conseguente referendabilità della decisione del legislativo comunale di Lugano, sottolineando tuttavia che ai sensi delle disposizioni in materia di contabilità dei comuni ticinesi, nella misura in cui i costi del PTL/PAL sono inerenti alla realizzazione di investimenti, anche il contributo dei Comuni per il loro finanziamento è da considerare come un investimento.
- H. Con atto di risposta 20 ottobre 2015, il Comune di Lugano ha postulato la reiezione del gravame, con conseguente conferma della contestata risoluzione municipale poiché il contestato finanziamento costituisce una spesa d'investimento ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. e) LOC che deve quindi essere autorizzato dal legislativo quale organo competente in materia. Delle ulteriori argomentazioni addotte si dirà, per quanto necessario, nei considerandi successivi.
- I. Nei rispettivi allegati di replica 6 novembre 2015 e di duplica 11 e 17 novembre 2015, le parti si sono riconfermate nelle rispettive posizioni e conclusioni, con puntuali argomentazioni di fatto e di diritto sul cui contenuto si dirà, nella misura del necessario, nei considerandi successivi.

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, 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. Per costante definizione, il referendum a livello comunale è un diritto politico sancito dalla Costituzione e dalle leggi, mediante il quale i cittadini attivi di un Comune, su domanda di un certo numero di essi (esclusi i cittadini all'estero), possono chiedere che sia sottoposta a votazione popolare una decisione del Consiglio comunale su determinati oggetti (cfr. Ratti, Il Comune, Vol.I, pag. 561).

Sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio comunale adottate in applicazione dell'art. 13 cpv. 1 lett. a), d), e), g), h) ed i) LOC, come pure

nei casi stabiliti da leggi speciali, quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000 cittadini (art. 75 cpv. 1 LOC). Nel computo del numero si tiene conto dei cittadini iscritti nel catalogo al momento della pubblicazione della risoluzione all'albo comunale, esclusi i cittadini all'estero (cpv. 2).

La domanda di referendum deve essere presentata per iscritto al Municipio entro 45 giorni dalla data di pubblicazione della risoluzione del Consiglio comunale all'albo comunale e indicare la risoluzione per la quale il referendum è chiesto (cpv. 3).

Per la presentazione delle domande di referendum, la raccolta, il deposito e il controllo delle firme, come pure per le votazioni, sono applicabili per analogia le disposizioni della LEDP (art. 79 LOC; art. 116 e ss., 144, 159 e 163 e ss. LEDP).

Entro un mese dalla presentazione, il Municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione (art. 75 cpv. 4 LOC). Riconosciute regolarità e ricevibilità, il Municipio sottopone la risoluzione del Consiglio comunale a votazione popolare non prima di un mese né più tardi di quattro mesi dalla pubblicazione all'albo della decisione (cpv. 5).

L'art. 75 LOC non precisa che cosa s'intende con regolarità e ricevibilità di una domanda di referendum.

Quest'ultima deve tuttavia essere considerata regolare quando soddisfa i presupposti formali per la sua riuscita e più precisamente: l'inoltro, per iscritto, al Municipio entro il termine di 45 giorni dalla pubblicazione all'albo comunale della deliberazione del Consiglio comunale; la limitazione del suo testo alla sola risoluzione per la quale viene chiesto il referendum; la sottoscrizione (valida) di almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3'000 cittadini.

Una domanda di referendum deve invece essere considerata ricevibile quando concerne una deliberazione del Consiglio comunale che la legge (art. 75 cpv. 1 LOC) sottopone a referendum.

3. Giunti a questo punto, occorre ora determinare se quanto adottato dal Consiglio comunale di Lugano nel corso della seduta 30 giugno 2015 con il MM no. 9080 è soggetto a referendum.

Per quanto attiene alla natura strettamente contabile della spesa di fr. 102'040'000 votata dal legislativo comunale quale partecipazione finanziaria (contributo) del Comune di Lugano per la realizzazione delle opere della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (PTL/PAL 2), come ben evidenziato anche dalla Sezione degli enti locali nella sua presa di posizione 13 ottobre 2015, trattandosi di contributo comunale per la realizzazione di opere d'investimento, ai sensi dell'art. 155 LOC e delle direttive di cui al capitolo 9 del Manuale di contabilità per i comuni ticinesi, tale contributo a terzi per il finanziamento di spese per investimenti in beni amministrativi va registrato

come investimento in beni amministrativi al Conto degli investimenti, gruppo di conto 56.

Quindi dal punto di vista strettamente contabile, il citato contributo è a tutti gli effetti un investimento.

Di conseguenza, applicando gli art. 13 cpv. 1 lett.e) e 75 cpv. 1 LOC, nulla osterebbe di principio a che la relativa decisione 30 giugno 2015 del Consiglio comunale sia referendabile.

4. Sennonché, ai fini del presente giudizio, occorre rilevare anche quanto segue.

Con deliberazioni dell'11 marzo 1999 e del 12 marzo 2003, il Gran Consiglio ticinese ha stanziato nel complesso un importo di fr. 905'000'000.-- quale credito quadro per la realizzazione delle opere previste nel Piano dei trasporti del Luganese, mentre che la realizzazione delle singole opere è decisa sempre dallo stesso organo attraverso la concessione dei crediti specifici.

Detto questo, va ricordato che l'art. 2 della Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997 (in seguito LCPF) dispone che il Consiglio di Stato costituisce le Commissioni regionali dei trasporti, quali organi operanti nei rispettivi comprensori.

A sua volta, l'art. 1, combinato con l'art. 6, del Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento delle Commissioni regionali dei trasporti del 10 luglio 2001 suddivide il territorio del Cantone in cinque comprensori, in cui esse operano dal profilo organizzativo; tutti i Comuni sono assegnati alla Commissione del rispettivo comprensorio.

In base all'art. 9 LCPF le spese di funzionamento delle Commissioni sono assunte dai rispettivi comuni membri.

Fatta questa premessa, va quindi rilevato che l'art. 10 cpv. 2 LCPF stabilisce che i Comuni dei comprensori interessati sono tenuti a contribuire alle spese per l'elaborazione della pianificazione cantonale dei trasporti e della realizzazione delle opere fino ad un massimo del 50%.

Spetta poi al Consiglio di Stato, dopo avere sentito le Commissioni coinvolte – che rappresentano i Comuni (art. 9 cpv. 1 lett. I) del Regolamento) –, determinare la quota globale a carico dei Comuni tenuto conto dei loro interessi e della loro capacità finanziaria (art. 11 cpv. 1 LCPF).

Nel caso concreto, la quota globale per il finanziamento delle opere della seconda fase di attuazione del Piano dei trasporti del Luganese, e a carico di tutti i Comuni del comprensorio, è stata fissata dalla ris. gov. no. 4603 del 14 ottobre 2014, che richiama la convenzione tra il Consiglio di Stato medesimo e la Commissione regionale dei trasporti del Luganese, a sua volta ratificata dal Governo cantonale con la ris. gov. no. 6443 dell'11 dicembre 2013 e dalla summenzionata Commissione il 19 dicembre 2013.

Va inoltre precisato che la convenzione si fondava su valutazioni provvisorie della Confederazione.

Pertanto, la menzionata risoluzione governativa stabilisce che la quota a carico di questi Comuni, ammontante complessivamente a fr. 216 mio, era fissata con la riserva di eventuali adeguamenti a dipendenza dell'andamento dei progetti, lavori e investimenti.

Questa decisione, notificata a tutti i Comuni interessati, tra cui anche Lugano, non è però mai stata impugnata ed è pertanto cresciuta in giudicato.

5. A quanto indicato nel considerando precedente, deve quindi essere aggiunto che l'art. 11 cpv. 2 LCPF precisa che il riparto della quota a carico dell'insieme dei Comuni è fissato da questi in modo consensuale.

In questo ambito, la Commissione regionale dei trasporti non ha però una competenza decisionale, ma svolge compiti di coordinamento, ritenuto che in caso di mancato accordo tra i Comuni, è il Consiglio di Stato che decide la ripartizione in base ai vantaggi, alla popolazione residente e dalla forza finanziaria (art. 11 cpv. 3 LCPF).

Ora, se in concreto, formalmente, è la Commissione regionale dei trasporti ad avere firmato la convenzione dell'11/19 dicembre 2013, che elenca le opere da realizzare nel periodo 2013-2033 e fissa nell'allegato 3 della stessa le quote del finanziamento delle opere a carico di ogni Comune del comprensorio, non deve però essere dimenticato che la ripartizione dei costi è stata discussa dai Comuni ed è infine divenuta definitiva e formalizzata mediante la decisione del Consiglio di Stato.

La sola via per contestare la ripartizione è pertanto quella del ricorso al Gran Consiglio, come del resto, in maniera peraltro appropriata, indicava e precisava la ris. gov. no. 4603 del 14 ottobre 2014.

Non da ultimo giova anche rilevare che quest'ultima risoluzione governativa, pto. 2 del dispositivo, definiva in modo formale anche la ripartizione del contributo tra i Comuni, rimandando all'allegato 3 della menzionata convenzione.

Ripartizione peraltro già approvata dal Governo cantonale con la ris. gov. no. 6443 dell'11 dicembre 2013 con la quale ha ratificato la convenzione stessa.

A comprova del funzionamento della procedura esposta in precedenza, va ricordato che con la ris. gov. no. 3623 del 15 luglio 1997, il Consiglio di Stato aveva approvato la ripartizione della quota a carico dei Comuni dei costi di realizzazione delle opere comprese nella prima fase del Piano dei trasporti del Luganese

La decisione era stata notificata agli allora 87 Comuni interessati; di questi, 13 avevano interposto ricorso davanti al Gran Consiglio, contestando, tra l'altro, anche la ripartizione dei costi.

Con decisione 8 ottobre 1998, il Gran Consiglio aveva infine respinto i ricorsi e confermato la ripartizione dei costi tra i Comuni.

6. In conclusione, a giudizio di questo Consiglio, il contributo che i Comuni sono chiamati a versare per la realizzazione delle opere del Piano dei trasporti del Luganese è stabilito e deciso dal Cantone.
E' vero che i Comuni hanno la possibilità di discutere e proporre la ripartizione interna, ma non sono loro a fissare formalmente la chiave di riparto.
Nemmeno le Commissioni regionali dei trasporti possono, su questo preciso punto, sostituirli e decidere a loro nome, non avendo né avendo mai ricevuto questa competenza.

Di conseguenza, sia l'importo complessivo a carico dei Comuni sia la ripartizione interna delle quote tra i Comuni sono stabiliti dal Cantone, attraverso il Consiglio di Stato, dopo avere sentito e consultato gli interessati per il tramite della Commissione regionale dei trasporti.

Pertanto, i Comuni sono tenuti a versare l'importo fissato dal Cantone e non possono opporvisi, se non attraverso il ricorso contro la decisione governativa.

Di riflesso, la decisione del Consiglio comunale non può dunque essere vincolante.

Essa non rientra, infatti, nei casi dell'art. 13 LOC che definisce le competenze del legislativo comunale.

Non avendo pertanto il Consiglio comunale la competenza formale di votare il credito, la sua decisione non è soggetta a referendum.

Ad ulteriore sostegno della menzionata competenza del Consiglio di Stato nella fissazione del riparto, va infine rilevato che in caso contrario, la decisione di un singolo Consiglio comunale, qualora fosse vincolante, esplicherebbe l'effetto di interferire nelle decisioni eventualmente già prese di altri Comuni.

Tutto questo metterebbe, infatti, di nuovo in discussione la realizzazione di opere già decise dal Gran Consiglio.

Nel caso concreto, la spesa su cui si è pronunciato il Consiglio comunale di Lugano con il MM no. 9080 è a tutti gli effetti, per i motivi indicati in precedenza, una spesa vincolata e pertanto non referendabile ai sensi dell'art. 75 cpv. 1 LOC, poco importa se contabilmente la medesima debba essere considerata a tutti gli effetti quale investimento.

Di conseguenza il Municipio di Lugano avrebbe dovuto chiarare irricevibile la domanda di referendum contro la decisione 30 giugno 2015 del legislativo comunale.

7. Alla luce di quanto sopra, il ricorso del signor Paolo Sanvido deve essere accolto, con conseguente modifica della decisione 3/7 settembre 2015 del Municipio di Lugano, nel senso che la domanda di referendum popolare contro la decisione adottata dal Consiglio comunale del 30 giugno 2015 con

cui è stato approvato il MM no. 9080 relativo allo stanziamento di un credito di fr. 102'040'000.--, pari alla quota parte del 47.24% dell'importo totale della spesa a carico dei Comuni ammontante a fr. 216'000'000.--, valido per il periodo 2013-2033, destinato alla realizzazione della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (PTL/PAL 2), previa ratifica delle 3'302 firme valide, è irricevibile.

Non si preleva la tassa di giustizia (art. 47 LPAm).

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

PER QUESTI MOTIVI:

visti la LOC, la Cost/TI, la LEDP, la LCPF, il Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento delle Commissioni regionali dei trasporti, la LPAm e ogni altra norma in concreto applicabile;

su proposta del Servizio dei ricorsi,

DECIDE:

1. Il ricorso è accolto.

§ Di conseguenza è modificata la decisione 3/7 settembre 2015 del Municipio di Lugano, nel senso che la domanda di referendum popolare contro la decisione adottata dal Consiglio comunale del 30 giugno 2015 con cui è stato approvato il MM no. 9080 relativo allo stanziamento di un credito di fr. 102'040'000.--, pari alla quota parte del 47.24% dell'importo totale della spesa a carico dei Comuni ammontante a fr. 216'000'000.--, valido per il periodo 2013-2033, destinato alla realizzazione della seconda fase del Piano dei trasporti del Luganese e del Programma di agglomerato del Luganese (PTL/PAL 2), previa ratifica delle 3'302 firme valide, è irricevibile.

2. Non si preleva la tassa di giustizia.

Non si assegnano indennità a titolo di ripetibili.

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)

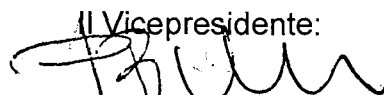
- al signor Paolo Sanvido, Via Aprica 16, 6900 Lugano;
- al Municipio del Comune di Lugano.

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-srscs@ti.ch).

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Vicepresidente:


P. Beltraminelli

Il Cancelliere:

G. Gianella