



Incarto n.
52.2014.30

Lugano
29 gennaio 2014

In nome
della Repubblica e Cantone
Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Matteo Cassina, vicepresidente,
Flavia Verzasconi, Stefano Bernasconi

segretario: Leopoldo Crivelli

statuendo sul ricorso 20 gennaio 2014 di

Domenico Zucchetti, 6900 Lugano,

contro

il materiale di voto (opuscolo informativo e scheda ufficiale) distribuito il 18 gennaio 2014 dal municipio di Massagno relativo alla votazione comunale (referendum) del 9 febbraio 2014 sulla convenzione 27 ottobre 2008 per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno approvata con alcune modifiche mediante risoluzione 12 settembre 2011 del consiglio comunale di quest'ultimo comune;

ritenuto,

in fatto

- A. Il 29 marzo 2010 il consiglio comunale di Massagno ha adottato la convenzione 27 ottobre 2008 per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno. Il punto 2, a seguito di una modifica apportata dal legislativo co-

munale, è stato approvato col seguente tenore:

2. Pianificazione intercomunale coordinata

2.1 *Riservata la competenza del Cantone per quanto riguarda la pianificazione e realizzazione delle opere infrastrutturali legate alla Stazione FFS di Lugano e alla viabilità di ordine superiore (nuovo asse di collegamento Stazione FFS - svincolo autostradale Lugano-Nord), i Comuni si impegnano ad allestire in modo congiunto, coordinato e consensuale i rispettivi PR disciplinanti il comparto definito nel Masterplan Città Alta (PR-TriMa).*

A tal fine si fa riferimento agli atti del masterplan città alta, in particolare ai relativi piano generale, piano degli azzonamenti, piano del traffico e piano del paesaggio, ritenuto come gli stessi hanno una valenza solo indicativa, in quanto peraltro non ancora comprensivi delle sopraggiunte, ed al momento attuale non ancora conosciute, esigenze di SUPSI e FFS, principali fruitori e proprietari del comparto.

2.2 *L'impegno di cui al precedente p.to 2.1 vale, senza eccezione, per le seguenti componenti della pianificazione di utilizzazione:*

- Le destinazione d'uso (azzonamento)*
- Gli indici dei singoli comparti*
- L'organizzazione viaria, con la sua gerarchia stradale*
- Il Parco urbano sopra la copertura della "trincea ferroviaria"*

Eventuali modifiche, in sede di allestimento dei PR-TriMa, rispetto a tali componenti sono subordinate all'accordo di entrambi i Municipi.

La deliberazione del consiglio comunale è stata impugnata da alcuni cittadini attivi di Massagno prima davanti al Consiglio di Stato e in seguito davanti al Tribunale cantonale amministrativo che, con sentenza 13 aprile 2011 (n. 52.2010.394/469), ha respinto il ricorso.

B. Nelle more della procedura ricorsuale appena descritta, con decisione 14 giugno 2010 anche il consiglio comunale di Lugano ha approvato la convenzione, apportandovi a sua volta alcune modifiche. Esso ha innanzitutto inserito i seguenti due nuovi paragrafi nelle premesse:

- > *il "Tavolo TriMa" ha coinvolto nell'aprile 2009 le FFS Immobili, maggiore proprietario fondiario nel comparto Città Alta, ed è emersa l'ipotesi di realizzare, nel contesto della pianificazione intercomunale, un progetto di ampia portata per lo sviluppo di tutto l'agglomerato urbano: un "Campus universitario della Città Alta", che permettesse in particolare l'insediamento di parte della scuola universitaria professionale della Svizzera Italiana (SUPSI).*

- > *con risoluzione 6 luglio 2009, risp. 8 luglio 2009 il Municipio di Massagno e il Municipio di Lugano hanno stabilito quanto segue: "i Municipi dei Comuni di Lugano e Massagno, consci della grande opportunità che si presenta per uno sviluppo qualitativo della Città Alta e a favore degli importanti investimenti che si stanno effettuando nel nodo della stazione FFS concordano e si impegnano ad allestire, qualora la SUPSI decidesse per questa opzione, in tempi rapidi una variante pianificatoria nel comparto nord della Città Alta, che permetta l'attuazione dell'ipotesi di un campus universitario SUPSI verso la "trincea ferroviaria" di Massagno, integrando a tale scopo nel perimetro del PR-TriMa anche l'ala nord della ZP4 (stazione di Lugano)."*

Il legislativo di Lugano ha inoltre a sua volta modificato il punto 2 della convenzione, che è stato approvato con il seguente tenore (sono evidenziate le modifiche apportate rispetto al testo adottato dal consiglio comunale di Massagno):

2. Pianificazione intercomunale coordinata

2.1 *Riservata la competenza del Cantone per quanto riguarda la pianificazione e realizzazione delle opere infrastrutturali legate alla Stazione FFS e alla viabilità di ordine superiore (nuovo-asse-di-collegamento-Stazione FFS—svincolo-autostadale-Lugano-Nord), i Comuni si impegnano ad allestire in modo congiunto, coordinato e consensuale i rispettivi PR disciplinanti il comparto definito Masterplan Città Alta - modulo 2 (PR-TriMa).*

*A tal fine si fa riferimento **fanno stato** agli atti del Masterplan Città Alta - modulo 2, in particolare i relativi Piano generale, Piano degli azionamenti, Piano del traffico e piano del paesaggio, ritenuto come gli stessi hanno una valenza solo indicativa, in quanto peraltro non ancora comprensivi delle sopraggiunte, ed al momento attuale non ancora conosciute, esigenze i SUPSI e FFS, principali fruitori e proprietari del comparto. il progetto iniziale, sul quale è stato impostato il Masterplan Città Alta - e cioè lo sviluppo di un asse cittadino lungo il quale edificare fabbricati urbani per complessi post-terziari, commerciali e abitativi - è stato integrato con un nuovo progetto di sviluppo di un Campus universitario comprensivo di parco e di edifici scolastici.*

2.2 L'impegno di cui al precedente p.to 2.1 vale, senza eccezione **tenendo conto della nuova ipotesi progettuale (Campus universitario)**, per le seguenti componenti della pianificazione di utilizzazione:

- Le destinazioni d'uso (azzonamento)
- Gli indici dei singoli comparti
- ~~L'organizzazione viaria, con la sua gerarchia stradale~~
- Il Parco urbano sopra la copertura della "trincea ferroviaria"

Eventuali modifiche, in sede di allestimento dei PR-TriMa, rispetto a tali componenti sono subordinate all'accordo di entrambi i Municipi.

C. a. Preso atto dell'agire del consiglio comunale di Lugano, il municipio di Massagno ha deciso di sottoporre al proprio legislativo il messaggio 8 giugno 2011 (n. 2182) "concernente l'allineamento del testo della Convenzione con la Città di Lugano per l'allestimento di un Piano regolatore intercomunale del comparto 'trincea ferroviaria' (PrTriMa) in seguito alle decisioni dei rispettivi Consigli comunali". Secondo l'esecutivo di Massagno era infatti necessario che il testo della convenzione, per essere perfezionato e vincolante per le parti, dovesse avere il medesimo tenore di quello adottato dal comune di Lugano. L'esecutivo comunale ha quindi chiesto al legislativo di risolvere:

1. Sono approvate le seguenti modifiche della Convenzione per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno (TriMa) adottata dal Consiglio comunale di Massagno in data 29 marzo 2010:

(...)

2. È adottata la convenzione 27 ottobre 2008 per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno (TriMa), allegata al presente Messaggio, con le modifiche di cui al p.to 1.

b. La proposta municipale è quindi stata demandata alla commissione delle petizioni che, il 1° settembre 2011, ha reso due distinti rapporti: uno di maggioranza, favorevole alla proposta municipale, e uno di minoranza, contrario.

c. Nella seduta del 12 settembre 2011 il consiglio comunale di Massagno ha accolto le proposte municipali. La relativa risoluzione è quindi stata pubblicata all'albo comunale il 15 settembre 2011. Anche questa deliberazione del legislativo comunale è tuttavia stata impugnata da alcuni cittadini attivi di Massagno prima davanti al Consiglio di Stato e in seguito davanti al Tribunale cantonale amministrativo che, con sentenza 2 maggio 2013 (n. 52.2012.242), l'ha confermata. Mediante giudizio del 27 agosto 2013 (1C_579/2013) il Tribunale federale ha quindi dichiarato irricevibile il gravame inoltrato dagli allora insorgenti contro quest'ultima pronuncia cantonale.

- D. Contro la predetta risoluzione 12 settembre 2011 del consiglio comunale di Massagno è pure stato tempestivamente promosso un referendum sottoscritto da 567 cittadini attivi, il quale è stato ritenuto regolare e ricevibile. Di conseguenza, il municipio ha convocato dapprima per il 22 dicembre 2013 ed in seguito per domenica 9 febbraio 2014 l'assemblea comunale affinché si pronunci sull'accettazione o meno della convenzione per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno, giusta il suo nuovo tenore che tiene conto delle modifiche accettate dal legislativo comunale nel 2011.
- E. Il 18 gennaio 2014 l'esecutivo di Massagno ha fatto recapitare a tutte le persone iscritte nel catalogo elettorale il materiale di voto, includendovi anche un opuscolo informativo di 4 pagine nel quale è stato indicato l'oggetto del referendum, e sono stati esposti separatamente gli argomenti dei referendisti e quelli del municipio. In calce a questo stampato sono quindi state sinteticamente illustrate le posizioni che l'elettore esprimerà votando a favore o contro il quesito referendario riportato sulla scheda.
- F. Avverso questo atto preparatorio della votazione, il 20 gennaio 2014 Domenico Zucchetti, cittadino attivo di Massagno, è insorto davanti al Tribunale cantonale amministrativo, lamentando l'incompletezza dell'opuscolo informativo distribuito, al quale non

sono state allegare né la risoluzione comunale oggetto di referendum né la convenzione intercomunale ratificata con la medesima, e mettendo in dubbio la veridicità di una parte degli argomenti adottati dal municipio. Postula quindi che sia dato modo a tutti i cittadini attivi di Massagno di poter prendere conoscenza delle informazioni necessarie al voto nei modi previsti dalla legge e, in via subordinata, che la consultazione sia annullata.

- G. Chiamato ad esprimersi, il comune di Massagno ha chiesto in via principale che il gravame sia dichiarato privo d'oggetto, avendo provveduto a partire dal 23 gennaio 2014 alla distribuzione ai cittadini del testo della suddetta convenzione intercomunale e, in via subordinata, che lo stesso sia respinto, con argomenti di cui si dirà, per quanto necessario, in seguito.
- H. Con uno scritto del 24 gennaio 2014 l'insorgente ha informato il Tribunale cantonale amministrativo di avere ricevuto il materiale informativo supplementare inviatogli dal comune, di considerare comunque il medesimo non obbiettivo, e di non ritenere superata la questione inerente al testo della convenzione, ritenuto che vi è sicuramente stata gente che ha già votato per corrispondenza o che ha già compilato la scheda di voto, fondandosi sulle scarse informazioni allegare al primo invio.

Considerato,

in diritto

1. Il gravame è diretto contro degli atti del municipio compiuti nella procedura preparatoria di una votazione comunale indetta in seguito a referendum. La competenza del Tribunale cantonale amministrativo a statuire nel merito è dunque data dall'art. 163 cpv. 1 della legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP; RL 1.3.1.1). L'impugnativa, introdotta tempestivamente (art. 163 cpv. 4 LEDP) da una persona legittimata ad agire, è dunque ricevibile in ordine e può essere decisa sulla base degli atti, senza istruttoria, in virtù dell'art. 18 cpv. 1 della legge di

procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; RL 3.3.1.1).

2. 2.1. L'art. 34 cpv. 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost; RS 101) garantisce in maniera generale ed astratta i diritti politici, sia sul piano federale, che su quello cantonale o comunale. Giusta il cpv. 2 di questa norma, che codifica la giurisprudenza resa dal Tribunale federale sotto l'egida della vecchia Costituzione federale del 29 maggio 1874, tale garanzia protegge la libera formazione dell'opinione delle cittadine e dei cittadini e l'espressione fedele del voto. L'esercizio di dette prerogative presuppone che gli oggetti sottoposti al voto siano portati a loro conoscenza per tempo ed in maniera adeguata (DTF 104 Ia 360 consid. 3a, 104 Ia 236 consid. 2c). Il modo in cui l'informazione dei cittadini deve avvenire dipende in primo luogo dal diritto cantonale. Le disposizioni che disciplinano il dovere d'informazione delle autorità non sono delle semplici disposizioni d'ordine (DTF 132 I 104 consid. 3.1. con numerosi riferimenti dottrinali).

2.2. In Ticino l'art. 34 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 (Cost/TI; RL 1.1.1.1.) stabilisce che le autorità provvedono ad informare i cittadini sugli oggetti in votazione. Giusta l'art. 25 cpv. 1 LEDP l'autorità competente è tenuta per ogni votazione a stampare le schede e il restante materiale di voto necessario. In caso di votazione - aggiunge il cpv. 2 lett. a di questa norma - essa mette a disposizione dei cittadini i testi in votazione e può allegare una breve ed oggettiva spiegazione. Il materiale di voto, in caso di votazioni o elezioni cantonali e comunali deve essere inviato al domicilio di ogni cittadino almeno 10 giorni prima della data della votazione o dell'elezione (art. 26 cpv. 1 LEDP).

L'art. 42a del regolamento di applicazione della legge sull'esercizio dei diritti politici del 18 novembre 1998 (RALEDP; RL 1.3.1.2.) prevede che in occasione delle votazioni popolari cantonali e comunali ai cittadini sia inviato un opuscolo informativo, che deve essere loro recapitato insieme al materiale di voto. L'informazione deve essere succinta, accurata, attraente e comprensibile (art. 42b cpv. 1 RALEDP). Nel limite del possibile es-

sa deve tenere conto delle diverse opinioni (art. 42b cpv. 2 RALEDP). Giusta l'art. 42c cpv. 1 RALEDP - riferito alle votazioni cantonali ma applicabile per analogia anche alle votazioni comunali derivanti da referendum o da iniziativa popolare in virtù dell'art. 42e cpv. 1 RALEDP - l'opuscolo informativo deve contenere una breve presentazione dell'oggetto sottoposto a votazione (lett. a), le argomentazioni alla base della revisione costituzionale, della legge, del decreto legislativo o del controprogetto usciti dalle deliberazioni del Gran Consiglio (lett. b), le raccomandazioni di voto del Gran Consiglio, in caso di iniziativa popolare o di controprogetto (lett. c), le argomentazioni del comitato che sostiene l'iniziativa popolare costituzionale o legislativa o il referendum (lett. d) e, nel caso di revisione costituzionale che non è stata proposta da un'iniziativa popolare, le argomentazioni contrarie espresse durante il dibattito parlamentare e da comitati di cittadini (lett. e). L'art. 42e cpv. 1 RALEDP precisa che nell'ambito delle votazioni comunali, l'opuscolo informativo da inviare ai cittadini deve riflettere sia l'opinione del consiglio comunale, sia quella del comitato che ha promosso il referendum o l'iniziativa popolare.

3. 3.1. Il ricorrente lamenta in questa sede la disattenzione dei suddetti principi che informano la procedura preparatoria di una votazione popolare.

In primo luogo egli rimprovera al municipio di avere distribuito alla popolazione un opuscolo informativo incompleto, visto che in esso non sono riportate per esteso né la risoluzione 12 settembre 2011 del consiglio comunale, contro la quale è stato presentato il referendum, né la Convenzione per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno approvata dall'organo legislativo in quell'occasione. In questo modo, a suo dire, i cittadini chiamati alle urne non disporrebbero delle necessarie informazioni per potersi fare un'opinione propria sull'oggetto in votazione.

3.2. La legislazione cantonale applicabile non impone in modo esplicito che il testo delle leggi o, come nel caso concreto, delle convenzioni sottoposte a referendum sia trasmesso agli elettori

con il materiale di voto. Secondo quanto esposto al considerando precedente, l'art. 25 cpv. 2 LEDP fa unicamente obbligo alle autorità di mettere a disposizione dei cittadini i testi in votazione; il che non significa ancora il loro invio al domicilio. Malgrado ciò, in un suo recente giudizio il Tribunale federale ha precisato che, a seconda delle circostanze, la comunicazione integrale dei testi di legge sottoposti a votazione può rivelarsi necessaria per fornire un'adeguata informazione ai cittadini, nel rispetto delle garanzie sancite a questo proposito dal diritto costituzionale testé menzionato. Ciò è segnatamente il caso quando il tema posto in consultazione è particolarmente complesso, quando vi sono importanti interessi in gioco per la popolazione oppure ancora quando lo esigono le tesi difese dai contrapposti schieramenti in campo (DTF 132 I 104 consid. 3.2).

Come accennato in narrativa, nel caso concreto la risoluzione del consiglio comunale contro la quale è stato promosso il referendum concerne l'approvazione di alcune modifiche apportate alla convenzione conclusa nell'ottobre del 2008 tra i municipi di Massagno e Lugano per il coordinamento della pianificazione del cosiddetto comparto della "trincea ferroviaria" che si estende sul territorio giurisdizionale di entrambi questi comuni. L'avversata decisione del legislativo traeva seguito dalla necessità di adattare il testo dell'accordo, che era già stato sottoposto una prima volta per approvazione al consiglio comunale di Massagno il 29 marzo 2010, alle modifiche che erano state apportate dal legislativo di Lugano il 14 giugno 2010. Ora, tenuto conto degli aspetti tecnico-legali che lo caratterizzano e delle lunghe ed intricate vicende sia politiche che giudiziarie che lo hanno preceduto, non vi è dubbio che l'oggetto ora posto in votazione risulti piuttosto complesso e di non facile comprensione per il comune cittadino. Inoltre si deve tenere conto che la convenzione in parola tocca interessi importanti per l'intera popolazione di Massagno, in quanto la stessa costituisce la base a partire dalla quale dovrà poi essere sviluppata la pianificazione di un ampio comparto, la cui futura destinazione potrebbe influire in maniera importante sullo sviluppo del comune. La comprensione delle diverse implicazioni che comporta l'accettazione o la reiezione dell'avversata convenzione intercomunale necessita pertanto di una profonda e attenta analisi del tema in questione da parte dei cittadini chia-

mati al voto. Attraverso il materiale informativo che è stato loro recapitato al domicilio, quest'ultimi hanno potuto prendere conoscenza degli argomenti dei referendisti e delle opposte tesi del comune. Agli elettori doveva tuttavia essere trasmesso sin da subito anche il testo integrale della convenzione in oggetto, nella versione approvata il 12 settembre 2011 dal legislativo locale per poter prendere conoscenza del suo contenuto: solo in questo modo essi avrebbero potuto farsi un'opinione libera circa la fondatezza delle varie argomentazioni propugnate dai fautori e dagli avversari del referendum. Ciò si imponeva anche perché a ben vedere l'opuscolo informativo distribuito non contiene nemmeno un succinto riassunto del lungo e travagliato iter procedurale che ha portato all'adozione del nuovo testo modificato della convenzione in parola da parte del legislativo comunale e, di conseguenza, al lancio di un referendum contro quest'ultimo atto.

Nella sua risposta il municipio ha affermato di non avere proceduto ad allegare il testo della convenzione avversata dai referendisti, visto che l'oggetto e il dibattito pubblico sul tema della votazione sono stati particolarmente ampi, con ripetute pubblicazioni sui vari media. In particolare, rileva come sul n. 80 del bollettino informativo comunale *InfoMassagno*, apparso nel mese di ottobre del 2013, fosse stato dato ampio spazio alla questione della trincea ferroviaria attraverso una serie di contributi scritti ed un riassunto dei contenuti della convenzione sottoscritta con il comune di Lugano. Sennonché, tali circostanze non appaiono ancora sufficienti a colmare la predetta lacuna d'informazione, non avendo necessariamente tutti i cittadini l'abitudine o la possibilità di consultare regolarmente simili fonti di informazione. Oltretutto questo Tribunale ha già avuto modo di sottolineare che in questi casi alla popolazione deve essere data la facoltà di prendere conoscenza e di riflettere sui temi per i quali è chiamata a votare in prossimità della data fissata per la consultazione: informazioni fornite mesi, se non addirittura anni prima in un contesto del tutto estraneo a quello di un confronto elettorale non sono tali da garantire la formazione di una chiara e oggettiva volontà di voto nel cittadino (STA n. 52.2009.149/160 del 12 maggio 2009, consid. 3.2).

Neppure il fatto che l'accordo intercomunale in questione sareb-

be consultabile sul sito internet del comune è suscettibile di porre rimedio alla citata omissione. In effetti, per quanto oramai l'uso di internet sia ampiamente diffuso nella nostra società, resta comunque il fatto che molte persone si limitano ancora oggi a consultare unicamente la documentazione cartacea distribuita al domicilio con il materiale di voto sia perché non hanno particolare dimestichezza con l'informatica, sia perché ignorano l'esistenza di una simile possibilità, sia perché un tale comportamento non fa parte delle loro abitudini civiche (cfr. in questo senso: DTF 132 I 104 consid. 3.2 in fine).

Per contro non era strettamente necessario allegare al materiale informativo anche una copia della risoluzione 12 settembre 2011 del consiglio comunale di Massagno. Nella misura in cui si limita ad approvare le modifiche proposte dal municipio al testo già adottato il 29 marzo 2010, la stessa non porterebbe agli elettori la conoscenza di ulteriori elementi utili per la formazione della loro opinione di voto e, anzi, rischierebbe di creare ulteriore confusione attorno ad una questione già di per sé piuttosto complessa.

3.3. Come indicato in narrativa, il municipio di Massagno ha provveduto a partire dal 23 gennaio 2014 - ossia allorquando era già pendente la presente procedura ricorsuale - ad inviare a tutti gli elettori una copia della convenzione intercomunale in questione. Ora, se da un lato questo provvedimento evidenzia la volontà del Comune di mettere a disposizione dei cittadini tutti gli strumenti utili per potersi esprimere con la dovuta cognizione di causa sull'oggetto della consultazione, dall'altro occorre comunque rilevare che ciò non basta a sanare la carenza di informazione sopra evidenziata, in quanto, nella misura in cui il materiale di voto è già stato distribuito agli elettori il 18 gennaio 2014, è verosimile che alcuni di essi abbiano già votato per corrispondenza ancor prima di ricevere il complemento d'informazione in parola. Stando così le cose, al fine di prevenire possibili contestazioni circa l'esito finale dello scrutinio (soprattutto qualora lo stesso dovesse rivelarsi estremamente combattuto nel risultato numerico), si giustifica annullare il voto previsto per il 9 febbraio 2014, in modo tale che il municipio, una volta stabilita una nuova data per la consultazione, ripeta la procedura preparatoria inte-

grando sin da subito nell'opuscolo informativo il testo completo della convenzione intercomunale in oggetto, nella sua versione approvata il 12 settembre 2011 dal legislativo di Massagno.

4. Il ricorrente solleva delle critiche anche nei confronti degli argomenti che il comune ha addotto con l'opuscolo informativo distribuito per opporsi all'accettazione del referendum. Sostiene che su alcuni punti i medesimi sarebbero errati, parziali e non obbiettivi.

4.1. Secondo quanto sopra illustrato, i modi e le forme con cui deve essere dispensata l'informazione ai cittadini in vista di una consultazione popolare sono disciplinati dagli art. 42a e segg. RLADP. In merito all'attitudine che le autorità devono assumere in queste situazioni, il Tribunale federale si è espresso a più riprese attraverso la sua ricca giurisprudenza in materia. A questo proposito esso ha in particolare sottolineato come le votazioni debbano essere organizzate in maniera tale che la volontà degli elettori possa venir espressa nel modo più libero possibile (DTF 130 I 290 consid. 3.1; 128 I 85 consid. 5; 121 I 138 consid. 3 e relativi riferimenti). Il diritto alla libera formazione di un'opinione esclude in linea di principio qualsiasi intervento diretto delle autorità suscettibile di falsare la genesi della volontà dei cittadini durante la campagna che precede il voto (DTF 114 la 427 consid. 4a). È tuttavia ammesso che l'autorità formuli nei confronti dei cittadini delle raccomandazioni a favore dell'accettazione o meno dell'oggetto sottoposto a votazione e presenti loro un messaggio esplicativo, a condizione che essa rispetti il proprio obbligo di fornire delle informazioni oggettive e non dia indicazioni fallaci al riguardo. Le comunicazioni ufficiali in questo ambito possono inoltre contenere una presa di posizione su questioni d'apprezzamento, in quanto spetta in definitiva all'elettore farsi lui stesso un'opinione su tali aspetti (DTF 121 I 252 consid. 2; 119 la 271 consid. 3b; 117 la 452 consid. 3b; 113 la 291 consid. 3b; 112 la 391 consid. 3a). Lo Stato deve essere in grado di controbilanciare, in una certa misura, le prese di posizione, spesso unilaterali e di parte, provenienti dai gruppi organizzati della società civile che partecipano al dibattito politico, quali sono ad esempio i comitati

referendari o d'iniziativa (cfr. PASCAL MAHON, L'information par les autorités, RDS 118/1999 Il pag. 199 e segg., n. 35, pag. 243/244, il quale è favorevole ad un diritto d'intervento più ampio per le autorità). In ogni caso, gli interventi attivi di un'autorità nella campagna che precede una votazione che la concerne sono consentiti soltanto a titolo eccezionale e a condizioni peraltro restrittive. Questi interventi non devono costituire la regola e possono essere ammessi quando sono indispensabili per controbatte apodittiche affermazioni di principio dei comitati referendari e ristabilire in tal modo un certo equilibrio nel processo di formazione della volontà popolare (DTF 121 I 252 consid. 2; 119 la 271 consid. 3b; 116 la 466 consid. 4a; 113 la 291 consid. 3b; 112 la 332 consid. 4d; 108 la 155 consid. 3b con rinvii; sul questo tema si veda anche: GUIDO CORTI, L'intervento delle autorità e dei loro membri nelle campagne referendarie, in: RDAT I-2001, pag. 431 segg. e in particolare pag. 432).

4.2. Chiariti questi aspetti, occorre ora entrare nel merito delle singole censure sollevate nel caso concreto dall'insorgente.

4.2.1. Innanzitutto va detto che, contrariamente a quanto sostenuto da quest'ultimo, il semplice fatto che la presa di posizione del comune sia stata allestita dal municipio, e non dal consiglio comunale, sfugge a qualsiasi critica. È in effetti evidente che, in quanto organo preposto alla direzione della procedura preparatoria (art. 42e cpv. 2 RLDP), il municipio abbia nell'occasione formulato le proprie raccomandazioni alla cittadinanza anche in rappresentanza del legislativo, il quale aveva a suo tempo approvato la convenzione intercomunale al centro ora della prevista votazione.

4.2.2. Il ricorrente sostiene che l'affermazione contenuta nell'opuscolo informativo secondo cui tutte le istanze giudiziarie che sono state investite tramite ricorso della questione inerente l'approvazione delle convenzione intercomunale in oggetto ne hanno sempre confermato la forma e i contenuti, non sarebbe corretta. Rileva infatti che il Tribunale federale ha risolto con decisione del 27 agosto 2013 di non entrare nel merito dell'impugnativa per motivi attinenti alla legittimazione ad agire degli insor-

genti, ragione per la quale quest'ultima autorità non si sarebbe mai espressa sulla forma e il contenuto di detto accordo. La critica non è completamente destituita di fondamento. Pur avendo correttamente riferito del fatto che il Tribunale federale aveva dichiarato inammissibile il ricorso che gli era stato inoltrato contro l'approvazione della convenzione in parola, il municipio nella sua presa di posizione sembra poi voler affermare che tutte le istanze ricorsuali che sono state investite della questione si sarebbero pronunciate sul merito della medesima, allorquando in realtà questo non è evidentemente avvenuto nel caso dell'Alta Corte. Ciò detto, ci si può comunque chiedere sino a che punto una simile imprecisione nell'esposizione di quanto accaduto sul piano giudiziario sia suscettibile di influire sulla libera formazione dell'opinione degli elettori in merito all'oggetto del referendum. La stessa riguarda in effetti un aspetto del tutto marginale della questione sulla quale i cittadini dovranno esprimersi. Il quesito può rimanere aperto, in quanto nella misura in cui, come si è detto, la consultazione prevista per il 9 febbraio 2014 deve essere annullata, detto passaggio potrà essere debitamente corretto nel nuovo opuscolo che verrà recapitato a tutti gli iscritti nel catalogo elettorale, una volta fissata la data della consultazione.

4.2.3. L'insorgente lamenta il fatto che nella convenzione intercomunale, contro la quale è stato lanciato il referendum, si fa riferimento ad un documento annesso - *Perimetro del "PR-TriMa" del 20.02.2008 (Masterplan Città Alta - Modulo 2)* - che non corrisponde a quello effettivamente allegato a tale atto - *PR- TriMa Piano regolatore intercomunale "Trincea ferroviaria" Perimetro (8 luglio 2009)* -.

A ben vedere la censura non riguarda il materiale di voto che è stato inizialmente distribuito agli elettori e, in questo senso, potrebbe apparire addirittura prematura. Tenuto conto che una copia della suddetta convenzione è comunque stata recapitata a posteriori a tutti gli elettori e in prospettiva della nuova consultazione che dovrà essere indetta si deve riconoscere che effettivamente l'incongruenza denunciata dal ricorrente esiste e potrebbe contribuire a creare un certo disorientamento nei votanti, chiamati ad esprimersi su di un tema già di per sé non propriamente semplice. Come rilevato dal municipio nelle sue osserva-

zioni al gravame, questa Corte si è già occupata del problema sollevato dall'insorgente nell'ambito della procedura ricorsuale a suo tempo promossa da alcuni cittadini di Massagno (tra i quali figurava anche Domenico Zucchetti) contro la risoluzione con la quale il consiglio comunale aveva approvato la modifica della convenzione. In quell'occasione il Tribunale aveva spiegato le ragioni all'origine di tale incongruenza, respingendo comunque le doglianze che erano state sollevate al riguardo (cfr. STA n. 52.2012.242 del 2 maggio 2013 consid. 5.5.1). Resta in ogni caso il fatto che, per ovvi motivi, non si può pretendere che tutti i cittadini attivi di Massagno siano a conoscenza dei contenuti di quel giudizio, ragione per cui su questo punto sarebbe opportuno che l'esecutivo comunale fornisca loro qualche spiegazione, visto oltretutto che l'allegato in questione riveste una certa rilevanza, poiché definisce i limiti del comparto che i comuni di Lugano e Massagno intendono pianificare congiuntamente appoggiandosi sulla convenzione contro la quale è stato promosso il referendum.

4.2.4. Domenico Zucchetti rimprovera inoltre al municipio di avere dispensato un'informazione parziale e di riflesso non obbiettiva, per il fatto che nell'opuscolo informativo avrebbe tralasciato di indicare che nella convenzione si fa riferimento ad un accordo, in virtù del quale il Cantone si è impegnato a realizzare lungo il comparto della trincea un nuovo asse stradale di penetrazione nella città di Lugano.

La critica appare superata dall'obbligo per il municipio di allegare al materiale informativo il testo della convenzione sulla cui accettazione i cittadini dovranno pronunciarsi, in modo tale che gli stessi, leggendola, potranno rendersi conto di prima persona del suo contenuto e di ciò che la stessa prevede, così da potersi fare un'opinione in proposito.

4.2.5. Per finire il ricorrente rileva come nell'opuscolo ufficiale si faccia riferimento ad un accordo tra i municipi di Massagno e di Lugano affinché non venga realizzata una strada di attraversamento lungo il comprensorio della trincea ferroviaria, senza però che una copia delle relative risoluzioni sia stata allegata alla documentazione informativa distribuita. Chiede che sia fatto ordine

all'esecutivo di Massagno di provvedere a sanare questa lacuna. La richiesta deve essere respinta in quanto superflua. Il dovere per l'ente pubblico di fornire alla popolazione il materiale informativo necessario per poter esprimere il proprio voto con la dovuta cognizione di causa trova i propri limiti nella praticabilità e nella ragionevolezza delle varie soluzioni che possono entrare in linea di conto.

Ora, nel caso di specie, l'insorgente non mette in dubbio la veridicità di quanto affermato nell'opuscolo dal municipio di Massagno riguardo alle decisioni che sono state adottate dai due esecutivi interessati sulla questione della rinuncia alla realizzazione di un'eventuale strada di attraversamento. In questo senso non v'è alcuna necessità di obbligare il comune a fornire la prova documentale di una circostanza sulla quale non v'è nemmeno disaccordo tra i contrapposti schieramenti in campo, visto che anche i referendisti nella loro presa di posizione pubblicata sul dépliant informativo (cfr. terzo punto dall'alto) danno per acquisito l'orientamento convenuto dai municipi di Massagno e Lugano riguardo a questo specifico aspetto. Sarebbe pertanto del tutto inutile inviare agli elettori ulteriori documenti, suscettibili unicamente di confonderli sull'oggetto posto in votazione, visto oltretutto che sono consultabili presso la cancelleria comunale qualora qualcuno volesse compiere delle verifiche a tal proposito.

5. 5.1. Stante tutto quanto precede, il ricorso deve essere parzialmente accolto. Di conseguenza, ritenuto che è possibile che una parte della popolazione abbia espresso anticipatamente il proprio voto per corrispondenza, si giustifica di annullare la consultazione comunale del 9 febbraio 2014 sulla convenzione 27 ottobre 2008 per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno approvata con alcune modifiche mediante risoluzione 12 settembre 2011 del consiglio comunale di Massagno. Gli atti sono quindi retrocessi al municipio di questo comune affinché indichi una nuova votazione, previa distribuzione a tutti gli iscritti in catalogo di un nuovo opuscolo informativo che tenga conto di quanto esposto ai precedenti considerandi, al quale dovrà essere allegato il testo della suddetta convenzione. È altresì fatto ordine al municipio di non proce-

dere allo spoglio delle schede già pervenutegli per corrispondenza e di consegnare le medesime alla Sezione degli enti locali, affinché vengano distrutte.

5.2. Dato l'esito e ritenuto che il ricorrente ha agito per motivi ideali a tutela dei suoi diritti politici, si prescinde dal prelievo di una tassa di giudizio (art. 28 LPamm).

Per questi motivi,

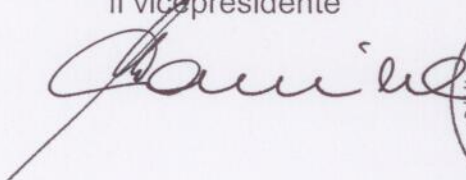

dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è parzialmente accolto.
 - §. Di conseguenza:
 - 1.1. la votazione indetta per il 9 febbraio 2014 sulla convenzione 27 ottobre 2008 per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno approvata insieme ad alcune modifiche mediante risoluzione 12 settembre 2011 del consiglio comunale di Massagno è annullata;
 - 1.2. gli atti sono retrocessi al municipio affinché:
 - indichi una nuova votazione, previa distribuzione a tutti gli iscritti in catalogo di un nuovo opuscolo informativo, con allegato il testo integrale della convenzione 27 ottobre 2008 per la pianificazione intercomunale del comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno, nella sua versione approvata il 12 settembre 2011 dal legislativo comunale;
 - consegni eventuali schede pervenutegli per corrispondenza, senza procedere allo spoglio, alla Sezione degli enti locali per la loro distruzione.
2. Non si prelevano né tasse né spese.

3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).

4. Intimazione a: **Domenico Zucchetti**, 6900 Lugano;
Municipio di Massagno, 6900 Massagno,
patr. da: Luca Beretta Piccoli, 6900 Lugano;
Dipartimento delle istituzioni, Divisione della giustizia, 6501 Bellinzona.

Per il Tribunale cantonale amministrativo
Il vicepresidente

Il segretario

