

Domenico Zucchetti
Via Trevano 7A
6900 Lugano

18 giugno 2011

Raccomandata
Lodevole
Tribunale Cantonale Amministrativo
Palazzo governativo

6900 Lugano

RICORSO

Ricorso presentato dai signori

Claudio Bernasconi (Consigliere comunale PS),
lic. iur. Francesco Rizzello (casa primaria nel comparto di pianificazione),
(entrambi rappresentati dal sig. Domenico Zucchetti come risulta dagli allegati 1 e 2)
lic. iur. Domenico Zucchetti (Consigliere comunale di Massagno Ambiente).

Contro

la decisione del 30 maggio 2012 del Consiglio di Stato (inc. no. 2907), in merito all'allineamento del testo della Convenzione con la Città di Lugano per l'allestimento di un Piano regolatore intercomunale del comparto "trincea ferroviaria" (PR-TriMa) in seguito alle decisioni dei rispettivi Consigli comunali, pubblicata il 15 settembre.

In ordine

I ricorrenti sono cittadini del Comune di Massagno, sono pertanto legittimati a ricorrere ai sensi dell'art. 209 let. a LOC.

Il presente gravame è tempestivo, in quanto la decisione del Consiglio di Stato (di seguito CdS) è stata intimata venerdì 1 giugno 2012 ed il termine di 15 giorni per presentare ricorso viene a scadere sabato 16 giugno 2012, riportato a lunedì 18 giugno 2012 in virtù dell'art. 10 cpv. 3 LPamm.

Fatti

- Il 15 settembre il Consiglio comunale di Massagno (di seguito CC) ha approvato il messaggio nr. 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" (PR-TriMa).
- Contro questa decisione i ricorrenti sono insorti con un ricorso al CdS.
- Il CdS, con decisione del 30 maggio 2012 (allegato 3), ha respinto il ricorso, confermando la decisione 12/15 settembre 2011 del Consiglio Comunale di Massagno.
- I fatti sono dettagliatamente descritti nella cronistoria annessa al presente gravame quale allegato nr. 3.

Nel merito

1. Il testo della convenzione oggetto del contenzioso era già stato approvato una volta il 30 marzo 2010 dal Consiglio Comunale (CC) di Massagno. Contro questo testo era già stato interposto ricorso al CdS e al TRAM. Il ricorso a suo tempo verteva principalmente su questioni attinenti alla pianificazione. Il TRAM, che ha respinto il ricorso con decisione del 13.04.2011 (sentenza no. 52.2010.394/469), aveva stabilito che censure d'ordine pianificatorio non potevano essere proposte a quel momento.

Il CC di Lugano ha elaborato un nuovo testo della suddetta convenzione, che il CC di Massagno, ha a sua volta adottato il 12 settembre 2011. Il ricorso attuale è quindi completamente staccato ed indipendente dal precedente. Il testo della convenzione è cambiato e anche i ricorrenti non sono i medesimi dei precedenti.

Il ricorso al TRAM è proponibile contro la violazione del diritto (art. 61 LPamm).

Ai sensi dell'art. 212 LOC, le singole decisioni degli organi comunali, quindi anche quelle dei consigli comunali, sono annullabili se contrarie a norme della Costituzione, di legge o di regolamenti (let. a) ma anche quando scaturiscono da processi decisionali carenti (lett. b-e). Con il presente gravame si contestano le modalità con cui è stata presa la decisione dal CdS.

Alla luce della decisione del TRAM, non si contestano i contenuti pianificatori della convenzione, bensì la legalità e la proporzionalità attinenti all'inserimento di questi contenuti pianificatori nella convenzione in oggetto.

2. Il 1 gennaio 2012 è entrata in vigore la nuova Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) e il relativo regolamento (RLst) che hanno sostituito la Legge d'applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) e il relativo regolamento (RALPT). La decisione del CC è del 12 settembre 2011, il CdS fa già riferimento alla nuova legislazione. Nel presente ricorso si fa ancora riferimento alla LALPT e RALPT (anche per semplicità e continuità con il ricorso al CdS). Rimane comunque aperta la questione se e per quanto è applicabile la nuova Lst.
3. L'on. Borradori (presidente del CdS) in quanto Direttore del Dipartimento del Territorio ha partecipato alle fasi di elaborazione del Masterplan e, in data 7 settembre 2007 (allegato 4 ricorso CdS) ha adottato una risoluzione con la quale:
 - Veniva approvato il Masterplan;

- Veniva stabilito che i Comuni di Lugano e Massagno avrebbero dovuto procedere al consolidamento formale tramite PR;
- Veniva stabilito che la procedura avrebbe dovuto essere coordinata con il proprietario FFS Immobili.

Per questi motivi, con il ricorso al CdS è stato richiesto che l'on. Borradori (presidente CdS) non partecipasse alla decisione. Nel gravame, i ricorrenti hanno contestato la validità del Masterplan, nonché il fatto che si fosse avviata una procedura ristretta non più volta all'elaborazione di un piano regolatore, ma solo al suo consolidamento formale. Infine, i ricorrenti hanno contestato il fatto che nella procedura, anche di elaborazione della convenzione, vi partecipasse solo un proprietario, mentre il proprietario ricorrente, e altri proprietari in zona ne erano esclusi. Su questi punti centrali del ricorso si ritiene che l'On. Borradori non possa essere obiettivo.

Il CdS, al pto. 2 nella sua decisione qui impugnata ha indicato che l'esclusione del direttore del DT dai lavori non era dovuta in quanto vi era già stata in precedenza una decisione analoga, in cui l'On. Borradori aveva partecipato. Il CdS ha ritenuto che, considerato che il TRAM ha respinto il ricorso, la partecipazione dell'On. Borradori fosse stata approvata dal TRAM stesso.

Il TRAM non è mai stato chiamato a statuire sulla questione specifica della ricusa del On. Borradori. La questione è apparsa ai ricorrenti solo in seguito, con la nuova formulazione della convenzione, dove si fa riferimento al proprietario FFS Immobili. Ricercando l'origine di questo si è rilevato il ruolo precedente dell'On. Borradori.

4. Al pto. 3 della decisione qui impugnata, il CdS segnala che non è entrato nel merito di diverse questioni sollevate dai ricorrenti. Il CdS ha indicato che, nel ricorso non potevano più essere proposte censure che riguardavano gli articoli della convenzione già approvati in precedenza, ma solo quelli relativi alle modifiche apportate.

Il ragionamento del CdS non può essere condiviso. Il CC ha esplicitamente approvato la convenzione nel suo insieme. L'art. 8 della convenzione indica espressamente che l'entrata in vigore è subordinata all'approvazione di entrambi i legislativi comunali. La convenzione è un contratto fra le parti e ha validità nel suo complesso in quanto il cambiamento di certe norme ha un impatto anche sulle altre. L'introduzione di nuovi dispositivi (come quelli discriminatori) rende ovviamente diversa l'intera portata della convenzione stessa. Va inoltre osservato che la convenzione non è mai entrata in vigore, e questo proprio perché vi erano testi divergenti. Sebbene ci siano state delle decisioni precedenti, questa è la prima volta che vi è un testo definitivo ai sensi dell'art. 8 della stessa convenzione, che permetta alla convenzione di entrare in vigore. Una valutazione complessiva, in sede giudiziale, non è mai stata finora possibile.

Probabilmente il CdS si riferisce ai casi in cui vi sono delle convenzioni, già entrate in vigore, che vengono emendate. Ciò che non è il caso nella presente fattispecie poiché la convenzione non è mai entrata in vigore. Una valutazione complessiva si rendeva utile e necessaria anche perché la convenzione deve comunque essere sottoposta al CdS per essere approvata (art. 188 cap. 1 e 193 cap. 3 LOC). Questo per evitare che, al fine di contestare la valutazione complessiva, si debba ricorrere contro la futura decisione del CdS.

5. Il CdS, al pto. 7, ha indicato che *“la contestata decisione verte unicamente sul principio di avviare l’elaborazione di un Piano ai sensi della LPT.”* Affermare che la convenzione verte **unicamente** sull’avvio della pianificazione non è corretto. È proprio sull’inserimento dei contenuti pianificatori che è nato il contenzioso. I ricorrenti desiderano che la convenzione regoli unicamente l’avvio dell’allestimento del PR, mentre il CC ha insistito perché contenesse anche elementi pianificatori. Claudio Bernasconi, quale relatore del rapporto di minoranza della commissione petizioni (allegato n. 5 ricorso al CdS), ha proposto un testo di convenzione (redatta da specialisti), che riprendeva unicamente gli elementi organizzativi necessari ad avviare e gestire la pianificazione. La proposta riprendeva, mantenendo inalterati i punti, l’assetto e gli aspetti organizzativi e procedurali della convenzione approvata dal CC. Correggeva diversi errori formali e non faceva più riferimento agli indirizzi pianificatori, alle ambigue premesse e ad altri elementi palesemente superflui o in contrasto con la legge. Il testo di convenzione proposto da Claudio Bernasconi conferma che è possibile elaborare un testo che verte unicamente sull’avvio della pianificazione, che abbia i medesimi effetti organizzativi, senza tuttavia legare l’elaborazione del PR a uno specifico indirizzo di assetto territoriale. In questo modo la pianificazione sarebbe potuta partire senza contestazioni. Nel primo passaggio in CC, all’inizio del 2010, questa soluzione era già stata formulata. Anche la Commissione della pianificazione aveva invitato il CC di Massagno a elaborare un testo condiviso. Questi inviti sono stati respinti, con le conseguenze che oggi costatiamo.

6. L’art. 25 della Lst *“1) Il Municipio elabora il piano regolatore, comunicando l’avvio dei lavori al Dipartimento ed ai Comuni confinanti. 2) Esso sottopone al Dipartimento un piano d’indirizzo per una verifica d’ordine generale.”*. Il RLst contiene le relative norme

L’art. Art. 32 RLst *“1) Il piano d’indirizzo, concretizzando le opzioni indicate dallo studio di base, esprime gli orientamenti ed i contenuti del piano regolatore in allestimento. 2) Il Municipio trasmette al Dipartimento il piano d’indirizzo per esame; nei casi di varianti puntuali, esso può trasmettere il progetto di piano regolatore, con i contenuti e la forma del documento predisposto per l’adozione.”* L’art. 33 RLst *“Il piano d’indirizzo si compone di un rapporto e di rappresentazioni*

grafiche: a) il rapporto sintetizza studi, indagini di base ed il compendio dello stato dell'urbanizzazione; espone obiettivi, indirizzi e opzioni di sviluppo; indica le aree oggetto d'analisi o di interventi particolari; informa su eventuali conflitti con la pianificazione superiore o con quella dei Comuni vicini e sulla avvenuta ponderazione degli interessi;"

Come si evince, è nella fase dell'elaborazione degli indirizzi che devono essere presentati e inseriti i lavori di base fatti in precedenza. La soluzione di fare confluire, senza precondizioni, studi di base nella fase di indirizzo appare la modalità più logica e la più conforme allo spirito della LPT. Se gli studi elaborati in precedenza sono condivisi, la procedura pianificatoria potrà limitarsi, come dice il RLst, a concretizzare gli studi di base. Se gli studi di base non sono condivisi, arriveranno altre soluzioni e idee che, secondo le regole della LPT, dovranno essere considerate e valutate alla pari degli studi di base. Si tratta di una soluzione ovvia e semplice, che permette di considerare gli studi di base e, nello stesso tempo, di tutelare i diritti delle persone che sono interessati ad altri contenuti. D'altronde anche la convenzione prevede che *"5.1 Il Tavolo TriMa sottoporrà in medesimo tempo ai Municipi, per le decisioni di loro competenza, i pre-progetti, piani di indirizzo e progetti dei PR-TriMa riferiti all'intero comprensorio TriMa"*.

I comuni, nella convenzione, dovevano limitarsi a specificare meglio il punto 5.1 e indicare che nell'ambito dell'elaborazione del piano d'indirizzi si sarebbe tenuto conto del Masterplan Città Alta e dell'obiettivo di pianificare l'insediamento della SUPSI, in stazione o sulla trincea.

Se la legge prescrive un momento per riprendere gli studi di base, per analogia, si può ritenere che non sia possibile dare, agli studi di base, "sostanza giuridica" e renderli in certi casi vincolanti, prima dell'avvio della pianificazione. Non si vede la necessità di strutturare diversamente il processo di pianificazione, e dare al Masterplan una valenza giuridica maggiore rispetto ad altre soluzioni.

Il Masterplan non è inoltre un semplice studio di base. È lo stesso Masterplan (vedi premesse), il Municipio e anche il CdS, a indicare che è uno studio di indirizzi. A maggiore ragione (e come spiegato più in avanti) il Masterplan non doveva figurare in questi termini nella convenzione, ma doveva essere proposto, normalmente, nella procedura di elaborazione degli indirizzi.

7. A tutti coloro che hanno partecipato alla progettazione di una casa sarà probabilmente capitato di arrivare verso la fine della progettazione con delle richieste a cui il proprio architetto avrà risposto "dovevi dirmelo prima". Richieste, apparentemente semplici, se non presentate per tempo, non sono più realizzabili. Nella progettazione, il momento in cui una richiesta viene fatta è determinante. Vi sono infatti fasi distinte: quella in cui si elencano e si analizzano le necessità,

quella in cui si fanno delle ipotesi e si valutano i diversi impatti, infine quella della progettazione vera e propria. Una logica che si applica alla progettazione di ogni genere, architettonica, informatica o **pianificatoria**. In una progettazione, la possibilità di dolersi a posteriori della mancata partecipazione e accesso alle informazioni, non ha lo stesso valore della possibilità effettiva di partecipare nelle specifiche fasi! La pianificazione territoriale ha in più la caratteristica di avere diversi “committenti”. Proprietari, popolazione, autorità hanno spesso intenzioni, aspettative e interessi divergenti che devono essere ponderati. Giustamente la LPT e la LAPT riprendono quelle che sono le metodologie progettuali. Si fa in modo che tutti gli elementi di valutazione arrivino all’inizio (la partecipazione e la raccolta delle osservazioni della popolazione è una modalità importante per individuare per tempo i problemi e i conflitti), gli interessi (come prevede la legge) possano essere ponderati contemporaneamente, in modo da arrivare a soluzioni condivise, che permettano un uso razionale del territorio. La LPT prevede anche il principio della pubblicità dei piani, in modo che informazioni determinanti il valore di un terreno, siano accessibili a tutti e non solo agli addetti al lavoro o ad alcuni proprietari.

L’opposizione alla convenzione non è fine a se stessa. Massagno è uno dei Comuni con maggiore densità abitativa del mondo (oltre 6000 abitanti in meno di un km²). C’è interesse perché si trovi una soluzione che salvaguardi gli spazi verdi e il quartiere. Non si vuole correre il rischio che, a causa dei contenuti limitativi della convenzione, si arrivi a soluzioni non nell’interesse della popolazione. È piuttosto evidente che la convenzione non si occupa solo di allestire il piano regolatore, ma entra in dettagli pianificatori e prescrive soluzioni pianificatorie, parzialmente vincolanti per i Municipi. La dimostrazione più evidente sono proprio le modifiche introdotte nella nuova versione, che non hanno a che fare con questioni procedurali, ma si sono incentrate su quelle che devono essere i contenuti del PR.

I contenuti pianificatori del Masterplan, come ben noto, sono altamente contestati, così come è stata contestato l’allestimento senza il concorso dei proprietari e della popolazione. Si tratta quindi di fare in modo che la pianificazione sia tale, e tenga conto di tutte le soluzioni che saranno presentate e faccia una ponderazione delle diverse soluzioni. Proprio perché, come spiegato, in una pianificazione ha un valore completamente diverso l’agire nelle fasi iniziali indicate dalla legge, rispetto al potersi lamentare alla fine del risultato (oltre al fatto che sarebbe uno spreco di mezzi pubblici), ritengono che le norme della LALPT e ora Lst, tendenti ad avere una buona progettazione, debbano essere seguiti.

8. Il principio della proporzionalità (art. 36 CF) prevede che l’agire delle autorità sia giustificato da un interesse pubblico. La Lst, in applicazione alla LPT, prevede delle garanzie procedurali anche per

l'elaborazione degli indirizzi e inclusione di piani di base nella procedura pianificatoria. Ammesso, ma non concesso, che sia lecito deviare da queste norme, ci devono essere però delle giustificazioni valide. I Comuni avrebbero potuto raggiungere lo scopo di avviare la pianificazione, semplicemente prevedendo che i risultati del Masterplan sarebbero stati presentati nella fase di indirizzi.

Oltretutto, come argomentato in seguito, l'inserimento di elementi pianificatori a questo stadio, crea confusione, viola altri disposti di legge, e appare lesivo dei diritti in una maniera non conforme al principio di proporzionalità. L'aspetto della proporzionalità è un argomento che non è stato sottoposto al TRAM nel precedente ricorso, e che il TRAM non ha mai analizzato.

9. Il Masterplan e la convenzione ipotizzano la costruzione di una nuova arteria di traffico nel mezzo del quartiere abitato di Massagno e la costruzione di un parco con l'eliminazione del quartiere, dove si trova la casa di uno dei ricorrenti. Per contro, il Masterplan e la convenzione prevedono, per altri terreni addirittura non edificabili, che gli stessi diventino edificabili con indici del 400%. È piuttosto ovvio che, dal momento in cui la convenzione sarà cresciuta in giudicato, le possibilità di vendita e il valore della proprietà del ricorrente si ridurrà, mentre quelli degli altri terreni aumenterà. Si crea un danno alla proprietà privata (art. 26 CF) e una disparità di trattamento.

Non si capisce quale interesse pubblico porti a inserire nella convenzione una soluzione pianificatoria discriminatoria e che arreca danno al ricorrente, in una convenzione in cui non c'è necessità di trattare questi aspetti. Oltretutto il proprietario che avrà un'edificabilità elevata è quello coinvolto nell'elaborazione del Masterplan, mentre il proprietario che vede la sua proprietà perdere di valore, non è mai neppure stato sentito.

La pianificazione non è ancora iniziata, ci saranno modi e tempi per fare ipotesi pianificatorie. Non si sa ancora quanto durerà ancora la pianificazione; i primi studi risalgono al 2002. È possibile che passi ancora molto tempo prima che si arrivi a una pianificazione definitiva. La convenzione durerà comunque fino alla fine della pianificazione e anche oltre, in quanto il MP-CA prevede l'attuazione di altri moduli in tempi successivi. I riferimenti pianificatori e le riserve per rendere possibili le tappe future del MP-CA rimarranno quindi inseriti per tutto il tempo e i danni e gli svantaggi per il ricorrente perdureranno. Durante la pianificazione potrebbero invece emergere altre ipotesi, migliori per il ricorrente. I riferimenti penalizzanti della convenzione rimarrebbero comunque fino alla fine della procedura, causando continui danni ai proprietari. Si è già ripetuto tante volte che la pianificazione potrebbe essere fatta anche senza inserire questi elementi. Il blocco di nuove costruzioni può comunque essere attuato, anche senza questi elementi. Ci si chiede perché anticipare i tempi e introdurre, in questo momento, degli elementi pianificatori discriminanti e

lesivi della proprietà? Perché mettere su tutti i proprietari del quartiere, per lungo tempo, una pericolosa spada di Damocle, magari del tutto inutile? Le autorità non hanno dato giustificazione e non hanno indicato un interesse pubblico degno di tutela per questo agire. Si ritiene pertanto violato il principio della proporzionalità.

10. L'art. 32 LALPT stabilisce che il piano regolatore è allestito dal Municipio. Questa norma sottintende che il Municipio non deve essere limitato nelle sue valutazioni concernenti il proprio territorio. La convenzione, all'art. 2.2. cap. 2 prescrive che *“Eventuali modifiche, in sede di allestimento del PR-TriMa, rispetto a tali componenti sono subordinate all'accordo di entrambi i Municipi”*. Il Municipio non è più libero di definire il piano regolatore relativo al suo territorio ma, qualora non trovi un accordo con il Municipio di Lugano, deve applicare le soluzioni indicate dal CC (quelle del Masterplan). La discrezionalità del Municipio prevista dalla LALPT è fortemente limitata. Il Municipio deve essere libero di elaborare il piano regolatore sulla base delle risultanze della procedura.

Al punto 2.2. la convenzione introduce elementi pianificatori (destinazione d'uso, indici dei singoli comparti, parco urbano) che diventano vincolanti nel caso di mancato accordo fra i Municipi. Non si tratta di un vincolo assoluto, ma è pur sempre un vincolo e una limitazione che la LALPT non prevede. Si introduce una scala di valori diversa. Il Municipio dovrà seguire quanto è stabilito dal CC e quindi dare priorità a elementi fissati in anticipo dal CC, prima ancora della procedura di consultazione prevista dalla LALPT. Il valore che sarà attribuito alla partecipazione dei cittadini (Art. 32 cpv. 3 LALPT) risulterà diverso, tanto più se sarà ancora il CC a dovere approvare il piano regolatore. Questo elemento va a sommarsi al fatto che il Masterplan è già stato approvato dalle autorità. I ricorrenti ritengono che il processo di pianificazione debba essere libero.

L'art. 6.3 della convenzione stabilisce che *“Eventuali modifiche dei PR-TriMa concernenti le componenti indicate al precedente p.to 2.2 saranno subordinate ad una corrispondente modifica del Masterplan Città Alta o, per lo meno, all'accordo di entrambi i Municipi.”*. Anche qui si vuole limitare l'elaborazione dei contenuti del PR agli elementi pianificatori legati alla convenzione. Come già detto in precedenza, la Lst indica in maniera chiara come devono essere elaborati i piani indirizzi e che tutte le soluzioni proposte devono avere il medesimo trattamento. Non è quindi consentito prevedere che una certa soluzione pianificatoria abbia una considerazione migliore.

Le autorità non hanno indicato alcun interesse pubblico che giustifichi la necessità di porre restrizioni e deviare dalla procedura pianificatoria stabilita nella LALPT.

11. La convenzione al punto 5.6 indica che *“Il Consiglio di Stato assicurerà, in sede di approvazione dei PR-TriMa, che detti strumenti rispondano alle finalità ed impegni di cui ai punti precedenti, segnatamente il p.to 2.”*. Questa norma è stata introdotta perché si voleva che i contenuti del Masterplan fossero ripresi tali e quali nella pianificazione. E' quindi stato inserito l'obbligo per il CdS di controllare che i risultati della pianificazione fossero, salvo accordo diverso dei Municipi, quelli già elaborati nel Masterplan. Gli art. 35 e 37 della LALPT definiscono in modo esaustivo quali sono le competenze del CdS in sede di approvazione del piano regolatore. Fra queste non rientra ovviamente il compito di assicurare che i contenuti di un Masterplan siano ripresi nella pianificazione, né tantomeno di verificare che i Comuni rispettino la convenzione che hanno sottoscritto.

È solo il Gran Consiglio che può definire le competenze del CdS. I comuni non possono di certo attribuire nuove competenze al CdS.

La norma è anche problematica per quanto attiene alla separazione dei poteri fra GC e CdS. Il CdS infatti è l'autorità giudicante dei comuni, che deve approvare la convenzione. Non può di certo pronunciarsi e rendere lecite, norme che gli attribuiscono nuove competenze.

La norma non appare di nessuna utilità e non fa altro che confondere. I Comuni, in caso di disaccordo sulla convenzione, hanno altri modi e altri mezzi giuridici per far rispettare gli articoli di una convenzione comunale, in primis quello di rivolgersi alla sezione Enti locali.

12. La convenzione elenca all'inizio tutta una serie di premesse che, come indicato, sono parte integrante della stessa. Queste premesse servono a chiarire come deve essere applicata e interpretata la convenzione e il ruolo determinante che deve avere il maggiore proprietario immobiliare “FFS Immobili” e la SUPSI. FFS immobili è una società che opera come promotore di un'iniziativa immobiliare (campus universitario) e non rientra nell'art. 18 della Legge federale sulle ferrovie. I ricorrenti vedono positivamente l'insediamento della SUPSI. Non capiscono però l'interesse pubblico a creare discriminazioni rispetto agli altri proprietari. Non è stato corretto concordare l'iter pianificatorio con un solo proprietario, senza dare agli altri la medesima possibilità e l'opportunità di contestare questa procedura. La disuguaglianza è evidente dal fatto che i ricorrenti, non essendo stati ascoltati e avere potuto concordare la procedura, si trovano costretti ad appellarsi ai tribunali per fare valere le proprie ragioni.

Questi riferimenti aprono la porta a future interpretazioni discriminatorie. FFS Immobili è già stata coinvolta nell'allestimento del Masterplan, mentre altri proprietari non sono stati neppure sentiti. Questo ha portato all'elaborazione di soluzioni distorte, squilibrate e discriminatorie per i proprietari non rappresentati. Nella versione iniziale della convenzione, il riferimento a FFS

Immobili non c'era. Il principio della parità di trattamento obbliga le autorità a fare in modo che tutti i proprietari siano considerati allo stesso modo. Non appare dato alcun interesse pubblico perché i riferimenti discriminatori siano parte della convenzione.

13. L'elaborazione di un Masterplan è una procedura che permette all'autorità di affrontare le sfide pianificatorie in modo libero e ampio. Di regola viene utilizzato allo scopo di coinvolgere maggiormente i possibili interessati e trovare soluzioni relative anche ad aspetti non necessariamente pianificatori. Il Masterplan è quindi un elemento volto a creare consenso in modo più allargato. Il Masterplan, se è finalizzato alla pianificazione, rientra nell'ambito e deve, seconda i casi e l'utilità, seguire i principi indicati nella LPT. Nell'elaborazione del Masterplan Città Alta, i proprietari e la popolazione **non** sono mai stati sentiti. Gli atti inerenti a questa procedura non sono stati resi pubblici. Domenico Zucchetti il 7 aprile 2010 ha chiesto di potere consultare tutti gli atti. Il Municipio di Massagno gli ha risposto negativamente in quanto riteneva applicabile l'art. 105 della LOC e non quelli della LPT che prevedono la pubblicità della procedura. Anche l'affermazione, ripresa dal CdS, secondo cui ci sia stata una presentazione del Masterplan il 20 settembre 2006 è completamente errata. In quella data (vedi cronistoria allegata) è stato presentato il progetto Linkage, mentre il Masterplan è stato realizzato e approvato solo successivamente e non più presentato alla popolazione. Le autorità hanno sottoscritto diversi accordi, fra cui quello di accettazione del Masterplan, senza indicare le basi legali, senza pubblicare le decisioni sul foglio ufficiale, senza intimarli ai proprietari dei terreni inclusi nel comprensorio e senza dar loro la possibilità di ricorso. Non vi è alcuna informazione in merito alle persone che hanno concorso all'allestimento dei piani, alle delibere, quali proprietari siano stati sentiti, quali criteri di giudizio siano stati utilizzati e se vi abbiano lavorato persone con potenziali conflitti d'interesse. Nell'elaborazione del Masterplan sono stati coinvolti solo taluni proprietari e non il sottoscritto o altri.

Al pto. 6, il CdS tratta della natura giuridica del Masterplan sostenendo che *“non è un piano definito dalla legge e quindi come tale non è soggetto a una specifica procedura d'approvazione.”*

Sembrerebbe che l'adozione del Masterplan, perché non prevista dalla LALPT, non sia soggetta ad alcuna legge e non possa essere contestata. Questa conclusione non appare corretta, specialmente per un Masterplan che ha le seguenti caratteristiche:

- Per l'elaborazione sono investiti ca. Fr. 500'000 di mezzi pubblici, importo superiore a quello stanziato per la pianificazione attuale.
- Hanno collaborato diversi enti pubblici e istituzioni.
- La pianificazione è durata oltre 5 anni.

- I risultati sono approvati dagli enti pubblici.
- Sono stati elaborati elementi proprio di un PR (azzonamento, indici, ecc.).
- Gli enti pubblici hanno concordato che i piani siano usati come indirizzi per altre pianificazioni o come base per la pianificazione di più alto livello (PAL2)

Quanto elaborato, non appare essere uno studio di base, ma piuttosto un indirizzo. Con questo nome vi fa riferimento il CdS e il Municipio. Ora per questo tipo di elemento, la legge prevede certe modalità (art. 25 e seguenti RLst) e la partecipazione degli interessati, pubblicazione, ponderazione degli interessi, che qui non sono state seguite.

Uno studio di base di tale entità e importanza, finanziato con ingenti mezzi pubblici, non dovrebbe sfuggire alle regole della LPT e al rispetto dei vincoli costituzionali; dovrebbe quindi:

- Coinvolgere i proprietari dei terreni o la popolazione interessata.
- Garantire i diritti alla parità di trattamento fra i proprietari.
- Garantire l'accesso ai piani e a tutti gli elementi che sono servite da base per delle decisioni.
- Contenere una ponderazione dei diversi interessi.
- Permettere il ricorso per violazione dei disposti costituzionali.

Lo scopo di uno studio di base è di verificare una serie di ipotesi al fine di trovare un consenso. Qui vediamo l'opposto, cioè una procedura di pianificazione, che è stata portata avanti con l'intento di escludere la popolazione e un gran numero di proprietari, per portare avanti un'ipotesi unica e mettere la gente di fronte al fatto compiuto.

Come già indicato in precedenza, la Lst prevede che elementi pianificatori debbano essere inseriti in una pianificazione, nella fase di elaborazione degli indirizzi, e non in convenzioni che mirano all'allestimento del PR. Oltretutto, quando gli indirizzi e gli studi, non sono stati elaborati nel rispetto delle procedure e dei diritti, i ricorrenti ritengono che il Masterplan e i riferimenti pianificatori elaborati, non possano diventare parte della convenzione nel modo indicato.

14. I ricorrenti temono che la situazione giuridica attuale favorisca il riproporsi di situazioni del genere. Difatti, il Municipio, durante la seduta del CC del 29 maggio 2012, ha indicato che FFS Immobili stavano organizzando un gruppo di lavoro per elaborare una proposta alternativa, a quella dell'iniziativa e hanno invitato gli enti pubblici a parteciparvi. Si pone evidentemente il problema della partecipazione del come garantire il rispetto dei principi pianificatori, dei diritti costituzionali dei proprietari.

15. Nel frattempo è stata anche depositata un'iniziativa, denominata "Parco Genzana", che ipotizza uno studio per la copertura della trincea e la realizzazione di un parco integrato in un campus universitario.

I termini fissati dalla LOC al Municipio per rispondere e sottoporre l'iniziativa al voto sono già trascorsi. I ricorrenti ritengono che l'iniziativa possa essere messa in votazione anche senza attendere l'esito del ricorso.

I ricorrenti restano volentieri a disposizioni per uno scambio di idee, con il Municipio e con FFS Immobili e SUPSI, volto a ipotizzare soluzioni che possono accelerare l'iter, garantire i diritti popolari e permettere di arrivare più facilmente a soluzioni pianificatorie condivise e di qualità.

P. Q. M.

Visti gli articoli in concreto applicabili e, per le spese, le tavole processuali ticinesi, si chiede di

giudicare

NEL MERITO

Invia principale

1. Il presente ricorso è accolto.
Di conseguenza
2. La decisione del 30 maggio 2012 del Consiglio di Stato è annullata.
3. Viene accertato che la convenzione per l'allestimento di un piano regolatore intercomunale del comparto "trincea ferroviaria" contiene elementi contrari alle norme e principi di legge.

4. La convenzione per l'allestimento di un piano regolatore intercomunale del comparto "trincea ferroviaria" è ritornata al Comune perché provveda ad apportarvi le necessarie modifiche.
5. Tasse, spese e indennità sono posti e carico della controparte.

In via subordinata

1. Il presente ricorso è accolto.
Di conseguenza
2. La decisione del 30 maggio 2012 del Consiglio di Stato è annullata.
3. L'incarto viene quindi rinviato all'istanza inferiore per un nuovo giudizio.
4. Tasse, spese e indennità sono posti e carico della controparte.

Con stima

Domenico Zucchetti

Allegati:

- 1) Procura Claudio Bernasconi
- 2) Procura Francesco Rizzello
- 3) Cronistoria
- 4) Decisione del CdS del 30 maggio 2010
- 5) Attestazione conformità e testo dell'iniziativa "Parco Genzana"
- 6) PAL 2 (pag. 18) Masterplan Città alta
- 7) Busta invio ricorso

Cronistoria

- Nel maggio 2003 viene avviata una progettazione test dell'area stazione FFS Lugano e "Trincea di Massagno", nell'ambito della quale viene sviluppato e messo a punto il concetto urbanistico denominato "Linkage".
- 12 giugno 2006. Delegazione delle autorità (Commissione regionale dei Trasporti, Consiglio di Stato, Municipio di Lugano, Municipio di Massagno, Municipio di Sorengo, Ferrovie Federali Svizzere FFS) incaricano i Comuni di Lugano e Massagno di consolidare il concetto Linkage in un Masterplan che serva da base per una variante di Piano regolatore e per l'eventuale modifica del Piano dei trasporti del Luganese e della scheda di Piano direttore cantonale no. 12.23.5 con l'aggiunta del "Viale Stazione".
- 20 settembre 2006. Serata di presentazione pubblica del progetto Linkage.
- 7 settembre 2007. Le FFS, Il Dipartimento del Territorio (direttore On. Borradori), la Commissione dei trasporti del Luganese, i Municipi di Lugano, Massagno, Sorengo, approvano il "Masterplan Città Alta" e stabiliscono che la Città di Lugano e il Comune di Massagno "procedono al consolidamento formale attraverso una procedura pianificatoria coordinata a livello comunale (varianti di Piano regolatore) e definita con le FFS Immobili".
Il progetto Masterplan è incentrato sull'idea di:
 - o Creare un "Viale della stazione" che dalla Stazione FFS di Lugano, sale sopra la ferrovia, continua sulla trincea di Massagno e si collega all'autostrada Lugano Nord.
 - o Realizzazione, su un lato del nuovo Viale stazione, di una serie di costruzioni intensive (indice d'occupazione del 400%) e di un numero importante di posteggi.
 - o Eliminazione delle costruzioni private, esistenti fra Via Pasquee e Via Madonna della Salute, per realizzare al loro posto un parco alberato pubblico.
- 27 ottobre 2008. I Municipi di Lugano e Massagno firmano la convenzione per la realizzazione del piano regolatore intercomunale nel comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno (TriMa), sulla base del MasterPlan-CittàAlta.
- 8 luglio 2009. I Municipi di Lugano e Massagno modificano il perimetro del comparto "Trincea ferroviaria" allegato alla convenzione, includendovi parte del piazzale stazione "che permetta l'attuazione dell'ipotesi di un campus universitario SUPSI verso la "trincea ferroviaria" di Massagno,".

- Ottobre 2009. I Municipi di Lugano e Massagno organizzano una presentazione ai CC circa l'idea di collaborare con la SUPSI e le FFS, per la realizzazione di un campus universitario nell'area della Stazione FFS di Lugano. Nella discussione che segue il rappresentante di Massagno Ambiente si complimenta con i Municipi e invita a organizzare una procedura condivisa in modo che la pianificazione possa procedere velocemente. Si raccomanda di evitare elementi contestati, come la strada, che suscitano opposizione.
- Novembre 2009. Anche il gruppo PS di Massagno invita, con uno scritto, il Municipio di Massagno a scegliere una soluzione il meno possibile contestata.
- 13 gennaio 2010. Il Municipio di Massagno rilascia il messaggio volto all'approvazione da parte del Consiglio Comunale (CC) della convenzione e concessione di un credito di Fr. 140'000 per la partecipazione all'allestimento del PR-TrimMa. Per la prima volta il Municipio dichiara esplicitamente di rinunciare al collegamento viario verso l'uscita autostradale Lugano-nord. Nello stesso tempo il Municipio conferma la volontà di realizzare "il Viale Stazione, il quale assume pertanto unicamente un significato di strada di servizio al quartiere, che permette di collegare i quartieri di Besso e Massagno con la stazione FFS".
- Febbraio/Marzo 2010. In una riunione dei capigruppo dei partiti rappresentati in CC, Massagno Ambiente, segnala che nella convenzione ci sono dei punti che vincolano eccessivamente la pianificazione alle risultanze del Masterplan e della contestata strada. Propone di concordare delle modifiche, eliminando il riferimento alla caratteristica vincolante, e i riferimenti agli elementi pianificatori del Masterplan (da sviluppare nella pianificazione) in modo che la convenzione possa essere votata da tutte le forze politiche e non susciti opposizione. Alla proposta non viene dato seguito, adducendo fra l'altro che essendo i testi già approvati dai due Municipi non possono essere modificati.
- 25 febbraio 2009. Il Municipio di Lugano, rilascia il messaggio municipale 8017, teso all'approvazione della convenzione con Massagno, del relativo credito di Fr. 140'000, e di un relativo credito di Fr. 180'000 per la pianificazione del comparto stazione FFS (StazLu2).
- 12 marzo 2010. La Commissione delle petizioni di Massagno, propone una modifica al testo della convenzione, che trova l'appoggio del Municipio di Massagno.
- 29 marzo 2009. Al Municipio di Massagno perviene un invito della Commissione della pianificazione del CC di Lugano, indirizzata alla commissione competente del CC di Massagno, perché le commissioni si trovino e coordinino l'analisi della convenzione e eventuali modifiche. Il Municipio di Massagno non trasmette però questo scritto al CC di Massagno.
- 29 marzo 2010. Consegna al Consiglio comunale della petizione "Cancellate l'ipotesi di una strada sulla trincea!" firmata da 765 cittadini di Massagno.

- 29 marzo 2010. Il Consiglio comunale (CC) di Massagno approva la convenzione con la modifica al testo proposta dalla Commissione petizione e concede il credito di Fr. 140'000.- per l'allestimento del PR-TriMa, "nell'ambito dell'attuazione del MasterPlan-CittàAlta".
- 30 marzo 2010. Il Municipio di Massagno risponde alla Commissione di Lugano segnalando che il CC di Massagno nel frattempo ha approvato la convenzioni e che l'incontro è inutile.
- 7 aprile 2010. Domenico Zucchetti chiede al Municipio di Massagno libero accesso a tutta la documentazione relativa alla fase di elaborazione del Masterplan e alla documentazione relativa la progettazione trincea.
- 14 aprile 2010. Il Municipio di Massagno nega l'accesso alla documentazione segnalando che è applicabile l'art. 105 LOC.
- Un gruppo di cittadini di Massagno interpone ricorso contro il testo della convenzione al Consiglio di Stato.
- 18 maggio 2010. La Commissione pianificazione di Lugano, rilascia un rapporto suggerendo una serie di modifiche alla Convenzione. La Commissione si rammarica nel suo rapporto di non avere potuto collaborare con la commissione di Massagno.
- 14 giugno 2010. Il CC di Lugano approva la convenzione con le modifiche suggerite dalla sua Commissione di pianificazione.
- 22 settembre 2010. Il CdS respinge il ricorso, sostanzialmente non entrando nel merito.
- Settembre 2010. Contro la decisione del CdS viene interposto ricorso.
- Il Municipio di Massagno, nella sua risposta al ricorso indica che, non appena sarà terminato l'iter ricorsuale, il Municipio sottoporrà al CC il testo già approvato da Lugano.
- I ricorrenti Bernasconi e Zucchetti sottopongono una duplica al ricorso al TRAM in cui prendono atto del fatto che il testo della convenzione sarà modificato.
- 13 aprile 2011. Il TRAM respinge il ricorso indicando in particolare che la Legge sulla pianificazione del Territorio prevede che contestazione di ordine pianificatorio e relative alla partecipazione dei cittadini possano essere fatte valere solo al termine della procedura di pianificazione.
- 8 giugno 2011. Il Municipio di Massagno licenzia il messaggio concernente l'allineamento del testo della convenzione con la Città di Lugano.
- 1 Settembre 2011. Un rapporto di minoranza della Commissione delle petizioni propone che il testo della convenzione sia rivisto, in modo che siano eliminati i riferimenti agli elementi pianificatori del Masterplan.
- 12 settembre 2011. Il CC approva la convenzione con le modifiche apportate da Lugano.
- 22 settembre 2011. Inizio raccolta firme per il referendum e l'iniziativa "Parco Genzana".

- 30 Settembre 2011. Contro il testo della convenzione sono introdotti al CdS due ricorsi separati da parte del Sig. Rizzello, proprietario di un terreno incluso nel comparto di pianificazione e dei Sig. Bernasconi e Zucchetti (Consiglieri comunali).
- 7 ottobre 2011. Le FFS e la SUPSI chiedono ai comuni di Lugano e Massagno che la zona di pianificazione della stazione sia staccata da quella della trincea (ritorno ai perimetri stabiliti della convenzione del 2008), in modo che sia possibile iniziare con la progettazione del futuro edificio della SUPSI, previsto a nord della Stazione FFS in territorio di Lugano, nei tempi previsti.
- 21 novembre 2011. Il Municipio attesta la riuscita del Referendum (561 firme) contro la decisione del CC, e che la votazione popolare sarà convocata a dipendenza dell'esito dei ricorsi.
- 11 gennaio 2012. Il Municipio attesta la ricevibilità dell'iniziativa "Parco Genzana" (547 firme) che prevede la copertura della trincea ferroviaria e la creazione di un parco pubblico integrato in un campus universitario.
- 12 gennaio 2012. Il CC di Massagno tratta la petizione "Cancellate l'ipotesi di una strada sulla trincea!" e risolve di non entrare in materia e di archivarla.
- 12 gennaio 2012. La pianificazione Masterplan città alta è inserita come progetto del PAL2 (Piano agglomerato del Luganese), compresi la strada sopra la trincea, l'edificazione intensiva e la creazione di un parco al posto delle case fra Via Pasquee e Via Madonna della Salute (fra cui quella del ricorrente).
- 22 marzo 2012. Al convegno ASPAN il capo di FFS-Immobili conferma la volontà di costruire sulla trincea e ripresenta le criticatissime volumetrie previste dal MasterPlan-CittàAlta.
- 29 maggio 2009. Il Municipio informa durante il CC che FFS Immobili ha invitato il Comune a partecipare a un gruppo di lavoro per elaborare pianificazioni alternative.
- 30 maggio 2012. Il CdS Respinge i ricorsi contro la convenzione adottata il 12 ottobre 2011.
- Giugno 2012. Contro la decisione del CdS viene interposto il presente ricorso al TRAM.