

La decisione del Consiglio comunale di Massagno avvia una procedura diversa da quella ordinaria

La Convenzione votata a Massagno e a Lugano introduce sostanziali cambiamenti rispetto al modo usuale di allestire il PR. (Vedi schema allegato)

Mentre la procedura ordinaria, chiara e semplice, prevede l'allestimento del PR in tre passi principali, senza pregiudizi iniziali, la procedura adottata a Massagno introduce già all'inizio una scelta di indirizzo urbanistico

Richiamiamo le tre principali fasi procedurali stabilite dalla Legge (LOC e Lst):

1. Decisione del Consiglio comunale di avviare l'elaborazione del PR e stanziamento del credito necessario.(LOC)
2. Elaborazione del PR a cura del Municipio, con le seguenti fasi (Lst, art.25 e segg):
 - redazione del Piano di indirizzo del futuro PR
 - esame preliminare da parte del Dipartimento
 - consultazione della popolazione
 - stesura definitiva del PR.
3. Discussione e adozione del PR da parte del CC.

La procedura ordinaria inizia quando il Consiglio comunale decide di avviare l'elaborazione del PR, concede i crediti necessari e indica *perché* è opportuno allestire il nuovo PR, cioè ne motiva l'interesse generale. Nella procedura ordinaria il Consiglio comunale non esprime, già all'inizio, direttive su *come* il PR debba essere allestito, perché in questo caso compirebbe un'azione di incidenza territoriale.

Cosa che invece ha fatto il Consiglio comunale di Massagno. L'innovazione procedurale introdotta dal Consiglio comunale massagnese è all'origine delle gravi complicazioni e dei veementi conflitti che si sono subito manifestati e che purtroppo ne marcheranno anche i passi a venire.

Il fatto è che la scelta di indirizzo compiuta dalle Autorità non è condivisa da una parte importante della popolazione e non è stata presa in modo conforme alle regole della pianificazione.

Già prima che il Consiglio comunale prendesse la prima decisione contestata un folto numero di cittadini inoltrano una petizione popolare con 765 firme che chiede al Consiglio comunale di "cancellare l'ipotesi di una strada sulla trincea!" Il Consiglio comunale non ascolta la popolazione e vota ugualmente la Convenzione.

In seguito la conflittualità cresce e le accese discussioni non hanno modo di convergere in un momento procedurale regolamentato. Le opposizioni alla scelta pregiudiziale del Consiglio comunale diventano radicali e la risposta delle Autorità: "lasciateci progettare, dateci fiducia, poi avrete modo di esprimervi" non convince gli oppositori che continuano a chiedere che il pregiudizio iniziale sia cancellato.

Dopo una prima fase ricorsuale la Convenzione ritorna in Consiglio comunale per essere allineata a quella decisa dal Consiglio comunale di Lugano. La nuova versione esprime più accuratamente di quella precedente e senza ambiguità l'indirizzo generale (contestato) che il Consiglio comunale vuole sia dato al PR. Contro la decisione del

Consiglio comunale è presentata una valida domanda di referendum e poco tempo dopo una iniziativa popolare (pure dichiarata valida) che propone "sulla trincea un parco, non una strada".

I tre atti di democrazia diretta sono causati dalla singolare innovazione procedurale imboccata a Massagno.

Si fosse seguita la procedura ordinaria, la petizione e l'iniziativa popolare sarebbero state presentate nella fase di partecipazione della popolazione all'elaborazione del Piano di indirizzo (art.26 Lst), la prima come critica al progetto, la seconda come proposta alternativa. Il referendum semmai sarebbe chiesto a procedura conclusa se il risultato progettuale dovesse essere giudicato non soddisfacente.

Una procedura irrazionale e inefficiente

La nostra critica alla procedura massagnese vuole essere concreta. Prendiamo dunque spunto da un elemento fondamentale dell'indirizzo contestato: la strada sulla trincea.

Nell'indirizzo originale del MasterPlan-CittàAlta la strada costituisce l'elemento chiave; essa è prevista dall'autostrada A2 alla stazione FFS di Lugano. Il documento MasterPlan-CittàAlta scrive: "*Elemento generatore della nuova immagine urbana proposta dal Masterplan è il disegno di un viale, quello della Stazione, un'arteria cittadina multifunzionale, che da sola rappresenta la risposta più semplice al problema*".

Con i MM2112 (Massagno) e MM8017 (Lugano) i Municipi correggono l'impostazione del MasterPlan-CittàAlta dichiarando di rinunciare "*al collegamento viario verso l'uscita autostradale Lugano-nord*". E però aggiungono subito che il Viale Stazione è confermato e "*assume un significato di strada di servizio al quartiere, che permette di collegare i quartieri di Besso e Massagno con la stazione FFS*". (MM2112, pag.5 in fondo)

I Consigli comunali accettano questa scelta e approvano la Convenzione che impegna le Autorità ad allestire un PR-TriMa comprendente lo *sviluppo di un asse cittadino* (cioè il Viale della Stazione) *lungo il quale edificare fabbricati urbani*.

Il Consiglio comunale di Lugano è anche più esplicito, al punto 4 della sua risoluzione del 14 giugno 2010 chiede "*che il viale della Stazione previsto dal Masterplan Città Alta abbia un significato ed una gerarchia di semplice strada adibita alla mobilità lenta per il nuovo quartiere*".

In sintesi tutte le Autorità (Consigli comunali e Municipi di Lugano e di Massagno) si sono impegnate a pianificare il Viale della Stazione.

A questo punto si impongono due considerazioni:

- a) su quali elementi si è basato il Consiglio comunale di Massagno e le altre Autorità per impegnarsi a pianificare il viale della Stazione?
- b) cosa possono fare quei cittadini che si oppongono all'ipotesi di una strada sulla trincea e temono che, con la tattica del salame, si stia preparando il terreno per realizzarla?

Le risposte a queste domande sono semplici e purtroppo disarmanti.

Risposta ad a). Si deve constatare che il Consiglio comunale ha deciso di pianificare il Viale della Stazione senza averne soppesato né i pro né i contro. Non è stata presentata nessuna valutazione sulla fattibilità, utilità, possibile finanziamento, prevedibile impatto ambientale della proposta. Ciò nonostante il Consiglio comunale ha deciso che sia pianificato *un asse cittadino lungo il quale edificare fabbricati urbani*. Senza offendere nessuno, la decisione del Consiglio comunale sembra un atto di fede.

Risposta a b). Ai cittadini sono state chiuse tutte le istanze di dialogo, nessuna possibilità di partecipazione sul MasterPlan-CittàAlta, nessuna risposta alla petizione popolare (che pure è uno strumento di dialogo tra Autorità e cittadini). Quindi a loro

restavano aperti solo gli strumenti del referendum e dell'iniziativa per cercare di annullare la volontà delle Autorità di pianificare la strada.

Se i cittadini avessero lasciato passare questa occasione, poi i Municipi sarebbero stati legittimati a pianificare il PR-TriMa attorno alla strada sulla trincea e la consultazione prevista successivamente dalla Lst sarebbe stata un puro ingiungimento. Alla fine il Consiglio comunale si sarebbe trovato confezionato un PR che già preliminarmente nelle grandi linee vuole adottare. Quindi dopo anni di studi, di lavoro e di ingenti spese non si sarà costruito il consenso e si arrischierà facilmente di incappare in un referendum finale che annullerà tutto.

Il modo di condurre la pianificazione del comparto TriMa, sostanzialmente diversa da quella prescritta dalla procedura ordinaria della Lst, cambia la successione delle fasi procedurali. La scelta dell'indirizzo territoriale auspicato è anticipata al momento iniziale, quando si avvia l'allestimento del PR. Così si compie prematuramente una "*attività di incidenza territoriale*" e si favorisce la conflittualità, in una fase dove la Legge non offre alcuna possibilità di mediazione.

Il confronto iniziale, innescato dalla decisione del CC, non si potrà svolgere su base razionale, poiché molti elementi determinanti per le scelte non sono ancora disponibili. Si sarà costretti a dibattere su basi emotive e sulla paura di restare legati a una impostazione che buona parte della popolazione non vuole accettare. Ogni decisione, in un senso o nell'altro, presa su referendum e iniziativa in questa fase, non sarà risolutiva, dividerà in due campi avversi la popolazione e marcherà la successiva elaborazione del PR, con elevata conflittualità (impossibile da appianare fintanto che sarà mantenuto il pregiudizio iniziale).

Il risultato finale del processo pianificatorio sarà dunque a forte rischio di insuccesso, con conseguenti danni e sprechi.

Quella introdotta a Massagno è una innovazione procedurale ingiustificata, che crea tensioni, conflitti, lungaggini e sprechi, lontana dallo spirito della Legge, la quale vuole invece una pianificazione condotta con razionalità, efficienza e larga partecipazione dei cittadini.

La decisione è legale?

L'alta concezione dello Stato di diritto, unita a una buona dose di ingenuità, non ci permettono di credere che una decisione con effetti così negativi come quelli descritti ai punti precedenti possa essere legale.

Ma il Consiglio di Stato dice che lo è. Non osiamo dubitare della sua competenza giuridica, ma **dissentiamo dalla sua lettura dei fatti**.

Il Consiglio comunale di Massagno il 12 settembre 2011 non ha deciso di avviare l'elaborazione del PR-TriMa **e basta**, ma si è impegnato inequivocabilmente ad allestire il PR-TriMa secondo le indicazioni generali del progetto MasterPlan-CittàAlta, *integrate* con lo sviluppo del progetto SUPSI.

Se le cose stessero come dice il Consiglio di Stato allora la decisione del Consiglio comunale sarebbe interamente conforme allo spirito della Legge e non ci sarebbe stata nessuna necessità di opporvisi con il referendum. Addirittura la domanda di referendum non avrebbe dovuto nemmeno essere accolta poiché essa era motivata dall'opposizione alla strada: "No a una strada sopra la trincea ferroviaria" è stato infatti il motto che ha convinto i cittadini a firmare.

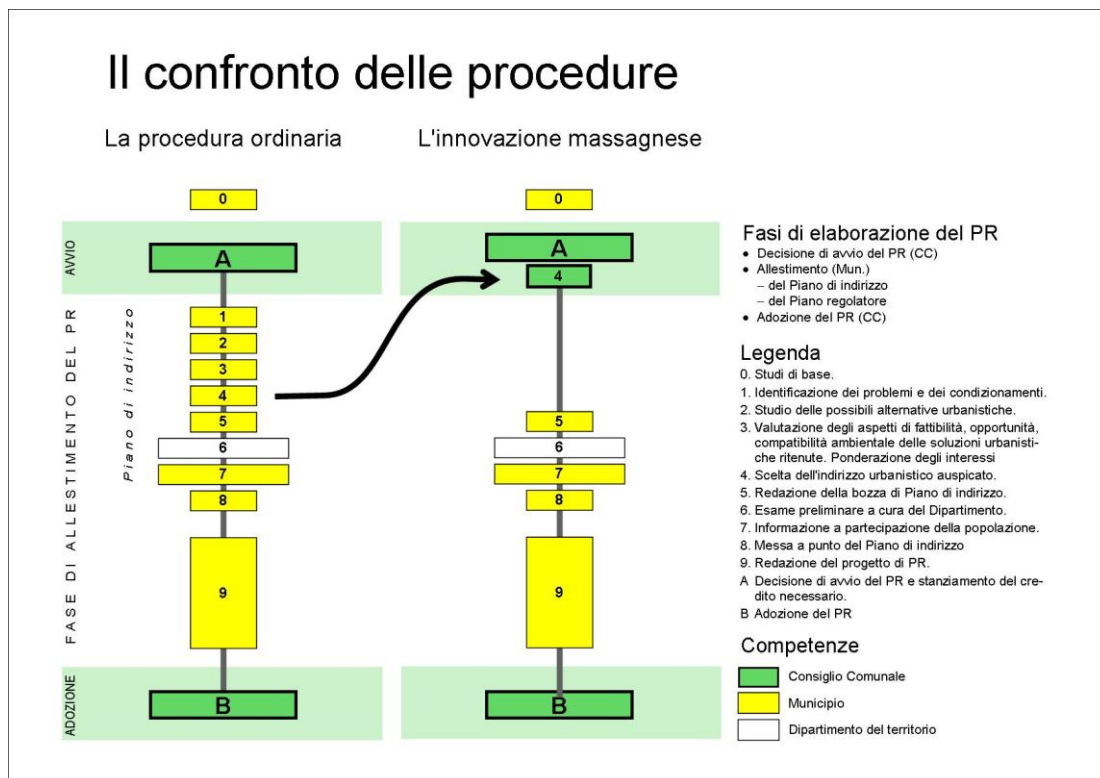
Se invece, come crediamo e come ci pare evidente, il Consiglio comunale si è impegnato a far allestire il PR-TriMa conformemente agli indirizzi urbanistici espressi nella Convenzione, allora la legittimità della decisione va verificata, perché essa si scosta chiaramente dalla procedura ordinaria prevista dalla Legge.

Sia ben chiaro che la contestazione non verte sulla legittimità del documento chiamato MasterPlan-CittàAlta, che come tutti dicono è uno studio di base o di indirizzo e non un Piano di utilizzazione (PR), ma sul fatto che la decisione del Consiglio comunale (contestata) *impegna* le Autorità a redigere il PR-TriMa secondo gli indirizzi di tale studio. Per esemplificare e farci capire meglio, diciamo che se la Convenzione si fosse limitata a prendere atto dello studio MasterPlan-CittàAlta e a concordare le regole per elaborare di comune accordo il PR intercomunale, non ci sarebbe stata nessuna contestazione. Ma il Consiglio comunale non ha voluto decidere in quel modo (che gli era pure stato esplicitamente proposto dal rapporto di minoranza).

Come abbiamo scritto in precedenza:

- . la decisione del Consiglio comunale ***impegna le autorità che l'hanno presa***, le quali ora non possono far altro che allestire il PR intercomunale secondo le direttive impartite dalla convenzione;
- . invece la decisione ***non vincola direttamente i cittadini e i proprietari*** in quanto non adotta un PR. Verso di essi la decisione esplica un effetto indiretto poiché indirizza la pianificazione dell'utilizzazione (PR).

Di fatto la decisione contestata del Consiglio comunale di Massagno è **un anticipo** della pianificazione prevista dalla Lst all'art. 25, perché propone all'inizio un indirizzo urbanistico che normalmente sarebbe stato scelto successivamente.



La scelta dello scenario di pianificazione auspicato è un momento chiave della fase di elaborazione del Piano di indirizzo. Essa non è nemmeno una delle prime azioni che si intraprendono quando ci si accinge ad elaborare il piano di indirizzo. Molte sono le cose che devono essere fatte prima. Si devono prima rilevare i problemi e i condizionamenti, poi formulare le alternative, poi esaminare sommariamente gli aspetti di fattibilità, di opportunità e di compatibilità ambientale delle varianti ritenute, e solo dopo, ponderati gli interessi, si può scegliere lo scenario pianificatorio che si vorrà in seguito approfondire come PR. La scelta dell'indirizzo da dare al PR si situa dunque quasi alla fine della fase di elaborazione del Piano di indirizzo previsto all'art. 25, pto 2 della Lst. Nella procedura ordinaria tale scelta è di competenza del Municipio.

Invece nella versione massagnese è il Consiglio comunale che decide, anticipando la scelta già all'inizio, con una decisione vincolante per le Autorità. Esso compie **una scelta di merito concreta** che condiziona la successiva elaborazione del PR. Così facendo fa rientrare la decisione contestata nelle "attività di incidenza territoriale" definite dalla LPT (art.1 OPT) a cui si possono e si devono applicare le regole della pianificazione.

Recita infatti l'art. 1, punto 2, paragrafo a. dell'OPT:

Art. 1 Attività d'incidenza territoriale

2 Confederazione, Cantoni e **Comuni** esplicano segnatamente attività d'incidenza territoriale allorquando:

- a. **elaborano** o approvano **piani direttori e d'utilizzazione**, concezioni e piani settoriali, **come anche i fondamenti necessari a tal fine**.

Abbiamo ormai imparato che una decisione del CC, per essere valida non deve:

- essere contraria alle norme della Costituzione, di leggi o di regolamenti [LOC 212 a)],
- scaturire da processi decisionali carenti [LOC 212 b) e e)]

e inoltre deve rispettare i principi generali riguardanti l'interesse pubblico e la proporzionalità.

A nostro parere la decisione contestata non è conforme a questi criteri, segnatamente perché non ossequia alle disposizioni di legge relative alla pianificazione del territorio e perché scaturisce da processi informativi carenti.

Pertanto dovrebbe poter essere annullata con argomenti di questo genere:

- a) la decisione contestata **non è rispettosa delle competenze** e delle procedure stabilite dalla Lst (art.25) che prevedono l'allestimento del PR, *a cura del Municipio*. La decisione contestata invece è presa dal Consiglio comunale, il quale anticipa le scelte degli indirizzi pianificatori (azione di competenza del Municipio) ponendoli quale pregiudizio in testa alla fase di avvio del PR (modifica della procedura);
- b) la procedura massagnese non rispetta il **principio della razionalità** [art. 25 a) e c) LALPT] ed elude i doveri di una corretta pianificazione in quanto stabilisce un indirizzo entro cui elaborare il PR, senza averne esaminato la necessità, le alternative, le compatibilità, la conciliabilità con le prescrizioni di protezione ambientale (come prescritto dall'art. 2 OPT) e senza aver ponderato gli interessi (come richiesto dall'art. 3 OPT).
- c) la decisione contestata vanifica le prescrizioni riguardanti la **partecipazione della popolazione** alla pianificazione del territorio (art. 4 LPT, art. 5 e art. 26 Lst) poiché gli indirizzi prescelti non sono mai stati messi in consultazione e la successiva fase di partecipazione prevista nel corso dell'elaborazione del PR (art. 26) sarà viziata in partenza dalla scelta pregiudiziale del Consiglio comunale
- d) la decisione contestata non rispetta il principio costituzionale della **proporzionalità**. "Non si devono impiegare i cannoni per sparare ai passeri" (Fleiner, cit. da Adelio Scolari DA 596). Inoltre viola la regola della **necessità** (Scolari DA 605): l'assunto che impegna le Autorità a pianificare secondo indirizzi urbanistici prefissati è inutile e del tutto superfluo, oltre che inopportuno. Bastava che la Convenzione citasse il MasterPlan-CittàAlta e il progetto SUPSI come studi di base per informare sulle possibili utilizzazioni del comparto;
- e) il Consiglio comunale ha preso la decisione contestata senza aver avuto **"un'oggettiva e esauriente informazione sul tema posto in deliberazione"**
In effetti i MM2112 e MM2182 dopo aver, per esempio, confermato il concetto di Viale della Stazione (precisando che assume il significato di strada di servizio al quartiere e che permette di collegare i quartieri di Besso e Massagno con la stazione FFS), non forniscono alcuna valutazione razionale a sostegno di tale proposta. Nessuna indicazione sulla sua utilità, fattibilità costruttiva ed economica, sulle previste conseguenze ambientali e territoriali. Il Consiglio comunale, seppur sollecitato (rapporto di minoranza) ad approfondire tali questioni si è rifiutato di farlo. Ha scelto di impegnarsi a redigere un PR incentrato su un "*asse cittadino*" (= Viale della Stazione) sostanzialmente con un atto di fede.

- f) Quella introdotta a Massagno è una **innovazione procedurale ingiustificata**, che crea tensioni, conflitti, lungaggini e sprechi, lontani dallo spirito della Legge, la quale vuole invece una pianificazione condotta con razionalità, efficienza e larga partecipazione dei cittadini.

Facendo decidere al Consiglio comunale l'indirizzo urbanistico che si vuole perseguire, senza aver prima fornito motivazioni appropriate, né aver ponderato gli interessi contrastanti, né aver coinvolto la popolazione, si programmano scientemente i conflitti e si inducono i cittadini dissenzienti ad usare strumenti forti quali referendum e iniziative popolari. Il confronto sull'assetto urbanistico in questo modo si apre dunque subito all'inizio, in una fase dove la legge non offre alcuna possibilità di mediazione.

In più il dibattito democratico suscitato dalla scelta del Consiglio comunale non potrà svolgersi su basi razionali, mancando in gran parte gli elementi concreti a sostegno delle opposte visioni. Si sarà costretti a dibattere su basi emotive e sulla paura di legarsi a scelte non sufficientemente valutate.

Si deve impedire, nell'interesse comune, che questa novità procedurale venga convalidata e trovi diffusa applicazione.

4 Conclusione e auspici

Abbiamo confutato con molta attenzione l'innovazione procedurale che si intende introdurre a Massagno perché la riteniamo contraria al pubblico interesse, alla razionalità e all'efficienza del processo pianificatorio. Vogliamo scongiurare che un simile, dannoso modo di fare prenda piede.

La volontà dell'Associazione Cittadini per il territorio - gruppo di Massagno, stabilita dagli statuti (vedi) è quella di promuovere la tutela del territorio e di contribuire a informare, far partecipare e sensibilizzare gli abitanti.

L'associazione è molto preoccupata della deriva in cui incorrono le procedure della pianificazione territoriale. I ripetuti tentativi di attenuare o distorcere le chiare disposizioni legislative e di ridurre la partecipazione dei cittadini (quando c'è) a puro formalismo sono spesso sostenuti da chi invoca maggior efficienza e libertà nei processi decisionali. In nome di chimere si abbandonano i fondamentali principi della razionalità, della trasparenza e della ponderazione condivisa degli interessi.

Ci siamo schierati contro le novità che si vogliono introdurre a Massagno, perché nella forma non ne vediamo l'utilità, anzi le giudichiamo pasticciate e poco ragionate, e nella sostanza minacciano la buona qualità residenziale del quartiere con soluzioni inadatte e sproporzionate.

L'opportunità di cercare nuovi strumenti e metodi di pianificazione, soprattutto per superare le costrizioni dei confini comunali, ci appare giustificata. La ricerca va dunque sostenuta senza per questo imboccare sperimentazioni poco analizzate e ancor meno ponderate. La discussione e la ricerca sul tema potrà portare verosimilmente a nuove, valide soluzioni, magari anche con ritocchi alla legislazione vigente, a cui cercheremo di contribuirvi nel limite delle nostre possibilità e capacità. Intanto però non si giustifica l'abbandono frettoloso della procedura certa e collaudata per percorrerne un'altra che già alla prima applicazione ha mostrato incredibili inconvenienti e disfunzioni.

Intuiamo nella decisione di Massagno elementi di illegalità, ma non essendo giuristi ci è difficile essere convincenti su questo piano. L'esame di conformità legale spetta ai giudici e da essi ci aspettiamo, fiduciosi, un contributo che possa essere di utilità generale e autorevolmente indicativo della via opportuna da seguire.

Marco Sailer,

Pres. Cittadini per il territorio - Massagno

Casella postale 409, 6908 Massagno

www.cittadiniperilterritorio-massagno.ch

E mail: ct.massagno@bluewin.ch

Allegato: Schema "Il confronto delle procedure"