

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.
(vedi schema allegato)

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:

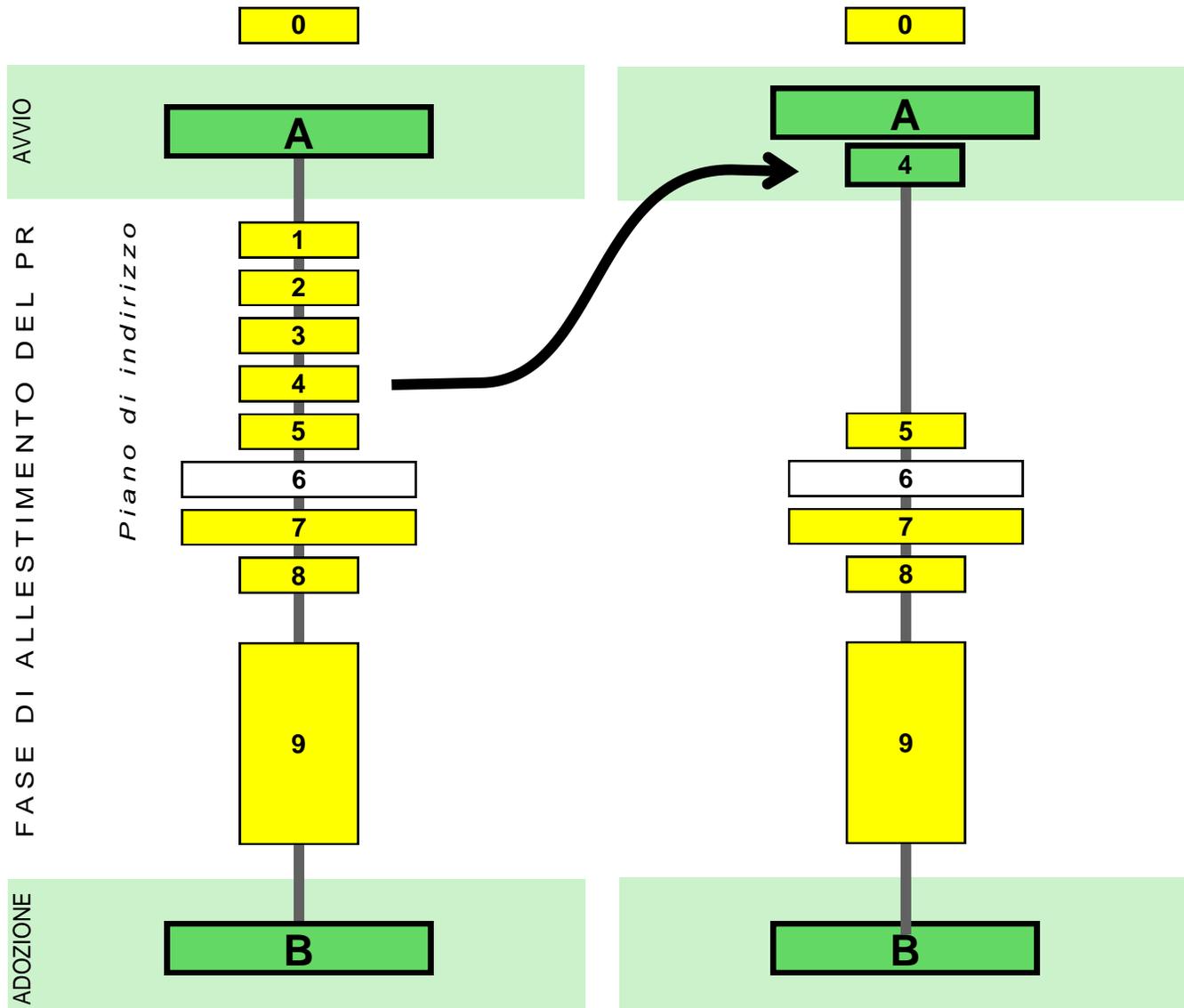
- a) la decisione contestata **non è rispettosa delle competenze** e delle procedure stabilite dalla Lst (art.25) che prevedono l'allestimento del PR, *a cura del Municipio*. La decisione contestata invece è presa dal Consiglio comunale, il quale anticipa le scelte degli indirizzi pianificatori (azione 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.

Il confronto delle procedure

La procedura ordinaria

L'innovazione massagnese



Fasi di elaborazione del PR

- Decisione di avvio del PR (CC)
- Allestimento (Mun.)
 - del Piano di indirizzo
 - del Piano regolatore
- Adozione del PR (CC)

Legenda

0. Studi di base.
 1. Identificazione dei problemi e dei condizionamenti.
 2. Studio delle possibili alternative urbanistiche.
 3. Valutazione degli aspetti di fattibilità, opportunità, compatibilità ambientale delle soluzioni urbanistiche ritenute. Ponderazione degli interessi
 4. Scelta dell'indirizzo urbanistico auspicato.
 5. Redazione della bozza di Piano di indirizzo.
 6. Esame preliminare a cura del Dipartimento.
 7. Informazione a partecipazione della popolazione.
 8. Messa a punto del Piano di indirizzo
 9. Redazione del progetto di PR.
- A Decisione di avvio del PR e stanziamento del credito necessario.
B Adozione del PR

Competenze

- Consiglio Comunale
- Municipio
- Dipartimento del territorio