

1 La questione in breve

La controversia ha origine dalla lettura dei fatti, non dalla loro interpretazione giuridica. Il nocciolo della questione è il significato della decisione del Consiglio comunale di Massagno del 15 settembre 2011.

Il Consiglio di Stato sostiene che il Consiglio comunale ha deciso di avviare l'elaborazione del PR e basta (Dec. 30.5.2012, punto 7). Se così fosse, non ci sarebbe nessuna ragione per opporvisi, né con ricorsi, né con referendum, né con petizioni. Anzi la domanda di referendum non avrebbe dovuto nemmeno essere accolta poiché essa era motivata dall'opposizione alla strada.

In realtà il Consiglio comunale ha deciso di avviare l'elaborazione del PR secondo l'indirizzo del MasterPlan-CittàAlta integrato dal progetto SUPSI. La nuova formulazione dell'art. 2.1 della convenzione è così chiara che non si presta ad equivoci.

Le gravi conseguenze pratiche, giuridiche e politiche indotte dalla decisione massagnese sono sotto gli occhi di tutti e non possono essere ignorate.

2 La decisione contestata

La decisione contestata è quella votata dal Consiglio comunale di Massagno, a maggioranza, il 15 settembre 2011. Essa riguarda una modificazione alla convenzione del 27.10.2008 per la realizzazione di un Piano regolatore intercomunale nel comparto della "trincea ferroviaria" di Lugano-Massagno (TriMa), in seguito detta semplicemente "convenzione".

Il nocciolo della decisione è espresso agli articoli modificati 2.1 e 2.2, che riportiamo.

art. 2.1. (modifica):

"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*, i Comuni si impegnano ad allestire in modo congiunto, coordinato e consensuale i rispettivi PR disciplinanti il comparto definito nel Masterplan Città Alta - *modulo 2* (PR-TriMa).

A tal fine fanno stato gli atti del Masterplan Città Alta – modulo 2, in particolare i relativi Piano generale, Piano degli *azzonamenti* e Piano del paesaggio, ritenuto come gli stessi hanno una valenza solo indicativa, in quanto 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."

art. 2.2. (modifica):

"L'impegno di cui al precedente p.to 2.1 *vale, 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*
 - *Il Parco* urbano sopra la copertura della "trincea ferroviaria.
- Eventuali modifiche, in sede di allestimento del PR-TriMa, rispetto a tali componenti sono subordinate all'accordo di entrambi i Municipi."

L'impegno, stabilito dagli art. 2.1 e art. 2.2, è rafforzato e ribadito dall'art. 5.5 che non lascia ai Comuni alternative nell'elaborazione del PR intercomunale.

art. 5.5

"In tutte le predette fasi gli organi comunali si impegnano a garantire la messa in atto dei principi di cui al precedente p.to 2, segnatamente p.to 2.2."

3 Il significato e gli effetti della decisione

Quella approvata dal Consiglio comunale di Massagno il 15.9.2011 è la terza versione della convenzione, *diversa*, più chiara e precisa delle precedenti.

La sentenza del TRAM del 13.4.2011 si riferisce alla precedente versione della convenzione, assai confusa e ambigua. Pertanto non tutte le affermazioni del Tribunale possono essere tenute in conto per valutare il presente caso, dissimile da quell'altro.

Il Consiglio di Stato invece si riferisce proprio all'ultima versione della convenzione quando afferma: "*la contestata decisione del Consiglio comunale verte unicamente sul principio di avviare l'elaborazione di un Piano ai sensi della LPT*" (Dec. 30.5.2012; punto 7)

Nella realtà le cose non stanno così. Il Consiglio comunale ha chiaramente voluto dire qualcosa in più del semplice impegno ad avviare il PR intercomunale. Esso non si è limitato ad avviare il PR-TriMa e basta ma ha dato anche precise istruzioni su come dovrà essere allestito il PR-TriMa.

Il testo votato non offre il fianco ad equivoci. In sintesi l'art. 2.1 della convenzione dice: "*I Comuni si impegnano ad allestire il PR-TriMa*" conformemente ("*fanno stato*") agli atti del MasterPlan-CittàAlta (sono citati tre Piani), i quali non possono però essere presi alla lettera ("*hanno valenza solo indicativa*") perché ("*in quanto*") devono essere "*integrati*" con il nuovo progetto SUPSI.

Le indicazioni del progetto MasterPlan-CittàAlta, che le Autorità vogliono consolidare nel PR, sono esemplificate dalla Convenzione con le seguenti parole: *sviluppo di un asse cittadino lungo il quale edificare fabbricati urbani per complessi post-terziari, commerciali e abitativi*. Queste indicazioni sono del tutto conformi alle proposte contenute nei piani che fanno stato, citati all'art. 2.1. Esse rispecchiano altresì fedelmente l'intendimento delle Autorità di avviare l'allestimento del PR-TriMa "nell'ambito dell'attuazione del MasterPlan-CittàAlta", come ha detto a chiare lettere il titolo del MM 2112.

La Convenzione precisa che lo schema urbanistico proposto dal MasterPlan-CittàAlta deve essere integrato dai contenuti del progetto SUPSI, *comprensivo di parco e di edifici scolastici*. L'uso del verbo "integrare", che significa: aggiungere, completare, in ogni caso non: cancellare, stralciare, correggere, sancisce esplicitamente la conferma dell'indirizzo generale del MasterPlan-CittàAlta

I Consigli comunali votando l'art. 2 della convenzione hanno quindi dato chiare indicazioni di come vogliono sia allestito il PR intercomunale della trincea:

- una strada al centro, sopra i binari (l'ormai famoso Viale della Stazione)
- edificazioni su un lato, che possono contenere anche edifici scolastici,
- un parco più o meno alberato sull'altro lato.

Questo schema corrisponde puntualmente alle indicazioni del Piano generale del MasterPlan-CittàAlta, che "*fa stato*".

Due altre affermazioni del Consiglio di Stato, conseguenze della prima, non trovano riscontro nel testo della convenzione. Sono:

- *gli indirizzi non sono vincolanti* (pag 10, punto 8)
- *la procedura pianificatoria potrà portare anche a un risultato diverso* (pag 9, pto 7)

Per i seguenti motivi:

- il primo perché l'espressione dell'art.2.1 della Convenzione "*valenza solo indicativa*" riferita ai Piani MasterPlan-CittàAlta non libera le Autorità da ogni impegno relativo ad essi, ma significa solamente e semplicemente che i piani non possono essere assunti alla lettera *in quanto* (sic) devono accogliere le indicazioni del progetto SUPSI;
- il secondo perché l'art. 2.2 della Convenzione stipula che i Municipi possono modificare "in sede di allestimento del PR-TriMa", *di comune accordo, unicamente* le componenti della pianificazione che riguardano:
 - le destinazione d'uso (azzonamento)
 - gli indici dei singoli comparti
 - il Parco urbano sopra la copertura della "trincea ferroviaria".

Secondo la Convenzione la strada non è compresa tra le componenti modificabili di comune accordo. Per cambiarla o stralciarla è quindi necessario modificare il MasterPlan-CittàAlta e la Convenzione.

Inoltre la convenzione all'art. 5.5 impegna gli organi comunali a garantire la messa in atto dei principi espressi all'art 2. La procedura pianificatoria potrà dunque portare a risultati diversi nei dettagli ma non a una impostazione generale diversa da quella prescritta dalla convenzione.

La decisione impegna le Autorità che l'hanno presa. Esse non sono più libere di scegliere a piacimento gli indirizzi urbanistici da dare al PR della trincea. La loro decisione non è opzionale ma univoca. Esse devono attenersi alla decisione votata.

Invece la decisione del Consiglio comunale non vincola direttamente i cittadini e i proprietari. Verso di essi la decisione esplica un effetto indiretto in quanto indirizza la pianificazione dell'utilizzazione (PR).