PUA AID 21 MULINI DEGLI ORTI

ACCORDO CON I PRIVATI FRA LA SOCIETA’ TERRE PADANE E IL COMUNE DI PIACENZA

EX CONSORZIO AGRARIO - EX MERCATO ORTOFRUTTICOLO COMUNALE

DI VIA COLOMBO PIACENZA

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Documento allegato alla petizione-diffida del 3 giugno 2021

CRONOLOGIA DEGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO (dati desunti dalla DGC 8/4/2021 n. 53 e dallo schema di accordo con i privati, parte integrante della delibera)

2015

Il 5 agosto la Società Terre Padane, proprietaria dell’ex consorzio agrario di Via Colombo, identificato nelle tavole del PSC (Piano Strutturale Comunale) come comparto di trasformazione “AID 21” soggetto a PUA (Piano Urbanistico Attuativo), presenta la proposta preliminare di programma di riqualificazione urbana “Mulini degli orti”.

La proposta, in seguito più volte modificata, comprende l’ex consorzio agrario, l’ex mercato ortofrutticolo comunale e l’ex scalo ferroviario militare, attualmente adibito a stazione delle autocorriere. Quest’ultima area viene poi stralciata.

La proposta attuale di PUA include la superficie dell’ex consorzio agrario di 115.000 mq circa e 12.300 mq (su un totale di 14.000) dell’ex mercato ortofrutticolo comunale, per una superficie territoriale complessiva di 128.000 mq circa.

Il Comune di Piacenza non è dotato di POC (Piano Operativo Comunale) l’unico strumento urbanistico che, a norma della legge regionale urbanistica 20/2000, può disciplinare gli interventi mediante PUA, previsti dal PSC. Inoltre la proposta di PUA interessa un comparto più ampio di quello indicato nel PSC/RUE (Regolamento Urbanistico Edilizio) ed è difforme dal PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) perché prevede, oltre a varie funzioni terziarie, abitative e servizi pubblici e privati, un polo commerciale di rilievo sovraccomunale, non contemplato dal PTCP stesso, di complessivi 14.500 + 5.000 mq di superficie di vendita.

Poiché il PUA AID 21 non è conforme agli strumenti urbanistici vigenti, occorre variarli.

A questo scopo l’Amministrazione comunale inizia un procedimento che consiste: in una prima fase, nella stipula fra Terre Padane e Comune di un accordo con i privati ai sensi della L 241/1990 e della LR 20/2000 (ora LR 24/2017) che non costituisce variante urbanistica; successivamente, nella sua conversione in un accordo di programma ai sensi del D.Lgs. 267/2000 e della LR 20/2000 (ora LR 24/2017) che può costituire variante al Piano vigente.

2016

Il 9 maggio il Consiglio Comunale approva la delibera n. 17, con la quale definisce le linee guida e i criteri per la stipula degli accordi pubblico-privati di rilevante interesse pubblico e decide l’ampliamento del perimetro del PUA AID 21 fino a ricomprendere l’ex mercato ortofrutticolo e il conferimento di quest’ultimo all’interno del comparto di riqualificazione.

Il 6 giugno il Consiglio Comunale approva il PSC/RUE, che entra in vigore il 29 giugno. Da questa data decade il previgente PRG 1998.

Il 1° agosto il Consiglio Comunale approva, con atto n. 34, un elenco di opere e interventi di interesse pubblico da attuare nel PUA AID 21, che giustificano la convenienza pubblica dell’accordo Comune - Terre Padane.

2018

il 1° gennaio entra in vigore la nuova legge regionale urbanistica, n.24/2017, che prevede la sostituzione dei PSC/RUE/POC previsti dalla LR 20/2000, con il PUG (Piano Urbanistico Generale). I Comuni devono avviare l’adeguamento degli strumenti urbanistici generali alla nuova legge entro il 1° gennaio 2022. L’articolo 4 comma 4 della LR 24 elenca una serie di procedimenti e interventi che possono essere approvati e attuati prima di tale scadenza, fra i quali gli accordi di programma in variante al piano urbanistico generale.

2019

La nuova Giunta Comunale, insediata nel 2017, modifica lo schema di accordo con i privati e lo approva il 14 marzo.

Il 15 aprile Comune e Terre Padane stipulano il nuovo accordo.

2020

La Società Terre Padane dichiara di voler ridiscutere i contenuti dell’accordo e ne rinvia la stipula.

2021

Il 1° marzo l’Assessora all’Urbanistica illustra al Consiglio Comunale un nuovo schema di accordo con i privati, contenente ulteriori modifiche, concordato con la Società Terre Padane. L’8 aprile, con atto n. 53, la Giunta Comunale approva il nuovo schema di accordo modificato. La delibera stabilisce quanto segue: dopo la stipula dell’accordo, entro il 30 aprile, Terre Padane deve consegnare il progetto definitivo del parcheggio sull’area dell’ex mercato ortofrutticolo; entro 150 giorni dall’approvazione da parte del Comune del progetto in variante al RUE ai sensi dell’art. 53 della LR 24/2017, la Società deve eseguire le demolizioni e realizzare l’opera. Entro il 30 aprile deve presentare anche i progetti esecutivi per la demolizione e ricostruzione del mercato coperto di piazza Casali e per gli interventi previsti nell’ambito del comparto “Borgofacsal” (recupero dell’ex officina deposito dei locomotori SIFT, parcheggio pluripiano retrostante l’edificio principale Prospiciente , adeguamento della viabilità ).

Il 30 aprile viene stipulato l’accordo con i privati fra Terre Padane e il Comune. Entro 120 giorni da questa data Terre Padane deve provvedere alla demolizione degli edifici dell’ex mercato ortofrutticolo.

I successivi adempimenti del procedimento in atto dovrebbero essere i seguenti.

Approvazione contestuale dell’accordo di programma, del POC stralcio che individua e disciplina il PUA AID 21, del PUA medesimo corredato dalla ValSAT (Valutazione Strategica Ambientale e Territoriale) e da tutti i pareri necessari; acquisizione nell’accordo dell’assenso della Provincia e della Regione alla previsione del polo commerciale sovraccomunale sotto forma di Accordo Territoriale .

Ai sensi dell’art. 60 comma 3 della LR 24/2017, l’accordo di programma deve essere preceduto da una conferenza preliminare consultiva degli enti pubblici coinvolti, al termine della quale il consiglio comunale delibera il proprio assenso. L’accordo viene depositato 60 giorni per la consultazione e le osservazioni. Il tutto viene valutato dai soggetti che hanno sottoscritto lo schema di accordo. L’accordo deve essere ratificato dal consiglio comunale e, infine, approvato con decreto del Presidente della Regione, in quanto riguarda anche la modifica del PTCP.

ECCEZIONI SULLA REGOLARITA’ DEL PROCEDIMENTO E DEI CONTENUTI DEGLI ATTI

1. La DGC 8/4/2021 n. 53, che ha approvato il nuovo schema di accordo con i privati relativo all’ex consorzio agrario e all’ex mercato ortofrutticolo, è stata pubblicata all’albo pretorio on line del Comune dal 9 al 24 aprile 2021 priva degli allegati tecnici espressamente citati nell’atto, indispensabili per la comprensione e valutazione dei contenuti e dei tempi attuativi del PUA:

- Allegato 1 - Individuazione delle proprietà;  
- Allegato 2 - Consistenza catastale proprietà;

- Allegato 3 - Masterplan (schema urbanistico con individuazione dell'assetto del comparto, della viabilità, delle aree a destinazione pubblica);

* Allegato 4 - Cronoprogramma.

Si chiede la ripubblicazione dell’atto, completo degli allegati tecnici.

1. La DGC 8/4/2021 n. 53 è corredata dalla dichiarazione di regolarità tecnica : “*A conclusione del percorso istruttorio, acquisiti i pareri di competenza espressi ai sensi degli artt. 49 comma 1 e 147 bis comma 1, del D. Lgs. n° 267/2000 dal Dirigente del Servizio Pianificazione urbanistica e ambientale in ordine alla regolarità tecnica - Allegato A*“

La dichiarazione di regolarità è necessaria, ma non è sufficiente: ha il valore di assunzione di responsabilità del dirigente, ma non sostituisce il parere di regolarità obbligatorio per legge che, specialmente in atti complessi di carattere tecnico come quello di cui si tratta, deve essere allegato alla delibera, sotto forma di relazione, unitamente ai dati, documenti, pareri, che hanno determinato la valutazione tecnica positiva e la dichiarazione conclusiva di regolarità .

Si chiede che la delibera venga ripubblicata corredata dal parere di regolarità tecnica, che dia conto delle risultanze del percorso istruttorio, affinché possa essere consultato dai Consiglieri Comunali e dagli Enti che devono esprimere il loro consenso e dai cittadini che devono potere esercitare il diritto di partecipazione informata alle decisioni, nei modi e tempi previsti dalla legge.

1. L’accordo con i privati, approvato con DGC 8/4/2021 n. 53, deve essere parte integrante del PUG e ne deve seguire l’iter procedurale. Può essere approvato e stipulato prima dell’avvio del procedimento di formazione del PUG, ma nessuna delle azioni previste dall’accordo può essere messa in atto prima del recepimento dell’accordo nel PUG, in sede di adozione e approvazione. (LR 24/2017 art. 61 commi 1 e 3).
2. L’accordo fra Terre Padane e Comune per realizzare interventi d’iniziativa privata, d’interesse privato, integrato da opere e servizi “di rilevante interesse pubblico” ha le caratteristiche tipiche di un accordo con i privati, non di un accordo di programma. Mancano i presupposti necessari dell’iniziativa pubblica, per realizzare opere pubbliche o di esclusivo interesse pubblico, promosse da almeno due enti pubblici, a cui possono eventualmente aggiungersi privati con interventi di proprio interesse e anche di rilevante interesse pubblico. (LR 24/2017 art. 61 e L 142/1990 art. 11; D Lgs 267/2000 art. 34 e LR 24/2017 artt. 59 e 60; circolare 1-2-2010 Prot. Gen. 23900 dell’Assessorato regionale Programmazione e Sviluppo Territoriale pagg. 25-34).
3. L’accordo con i privati non può essere convertito in accordo di programma grazie alla semplice partecipazione della Provincia e della Regione al procedimento di assenso/approvazione della variante degli strumenti urbanistici ed alla sottoscrizione dell’accordo. Questo tipo di procedura darebbe luogo a una mutazione di un tipo di accordo in un altro che le leggi statale e regionale non hanno istituito e che contrasta con i principi da esse stabiliti. Nel caso specifico l’intervento della Provincia e della Regione è un adempimento necessario per autorizzare la variazione urbanistica, ma non ha nulla a che vedere con la promozione e la partecipazione diretta a un accordo di programma.
4. Lo schema di accordo approvato con DGC 53/2021 prevede la demolizione dell’ex mercato ortofrutticolo e la realizzazione, sull’area risultante, di un parcheggio pubblico ad opera della Società Terre Padane, dopo l’approvazione da parte dell’Amministrazione Comunale del progetto definitivo ai sensi dell’art. 53 della LR 24/2017 in variante al RUE vigente. L’accordo con i privati non ha efficacia finché non è stato recepito dal PUG, pertanto le opere in esso previste, comprese quelle di demolizione del mercato ortofrutticolo e di realizzazione, sull’area demolita, di un parcheggio ad opera di Terre Padane, non possono essere eseguite prima dell’entrata in vigore dell’accordo successiva all’atto di approvazione dello strumento urbanistico generale. (LR 24/2017 art. 61 commi 1 e 3). Anche l’eventuale esecuzione dell’intervento da parte del Comune in sostituzione di Terre Padane, quale anticipazione di una previsione dell’accordo, sarebbe inammissibile dato che l’unica motivazione per la realizzazione di quest’intervento è la sua inclusione nel PUA Terre Padane, oggetto dell’accordo.
5. La procedura che attesta la convenienza pubblica dell’accordo Comune - Terre Padane non appare corretta. Infatti gli specifici vantaggi che determinano la convenienza pubblica dell’accordo, sono stati approvati dal Consiglio Comunale con atto 34/2016, ma sono stati modificati in modo sostanziale dalla DGC 53/2021. Come risulta dagli atti, il coinvolgimento del Consiglio Comunale fu ritenuto opportuno dall’Amministrazione Comunale per la complessità e la rilevanza dei contenuti dell’accordo. Per coerenza si ritiene opportuno un ritorno in Consiglio Comunale della pratica per una conferma delle condizioni che giustificano la convenienza pubblica. L’illustrazione al Consiglio Comunale da parte dell’Assessora all’Urbanistica del nuovo accordo con Terre Padane, avvenuta il 1° marzo 2021, non sostituisce la consultazione diretta, da parte dei Consiglieri, della documentazione completa, la discussione nel merito e l’atto deliberativo finale del Consiglio che recepisca e specifichi le opere e le attività, di rilevante interesse pubblico, diverse da quelle precedentemente approvate (DCC 17/ 2016 e linee guida allegate; DCC 34/2016 pagine 5-6-7 ; schema di accordo approvato con DGC 53/2021 pagine da 43 a 52).
6. La convenienza pubblica appare dubbia anche nella sostanza per i seguenti motivi.

Il principio della valutazione dell’interesse pubblico delle opere da cedere al Comune e della stima del loro valore economico, per giudicare la convenienza pubblica dell’accordo, era esplicitamente affermato dalla prima delibera del Consiglio Comunale DCC 9/5/2016 n. 17 di cui si riporta di seguito uno stralcio.

* *con l'Accordo con i privati sub-conditione viene definito: l'impegno dei privati a sviluppare il Progetto Definitivo dell'Accordo di Programma secondo quanto definito dall'Accordo con i privati, l'impegno dei privati ad acquisire l'area di proprietà comunale* (dell’ex mercato ortofrutticolo) *e la relativa potenzialità edificatoria, la stima della proprietà comunale, la stima della “convenienza pubblica”, l'impegno della Giunta comunale di sottoporre al Consiglio comunale l'Accordo di Programma in variante secondo quanto stipulato con l'Accordo con i privati;*
* *l'insieme delle utilità private va controbilanciata da un sistema di utilità pubbliche denominato “convenienza pubblica” e composta prevalentemente da acquisizione di aree o realizzazione di opere; ai fini delle valutazioni e della analisi connesse al procedimento di Accordo con i privati è necessario che il Consiglio comunale fornisca gli indirizzi utili a orientare tali attività e pertanto è stato redatto un apposito elaborato denominato “Linee guida e criteri generali per le proposte di Accordo pubblico-privato per interventi di trasformazione e riqualificazione di rilevante interesse pubblico” (Allegato C) con il quale vengono definiti gli obiettivi di rilevante interesse pubblico, i requisiti delle proposte di accordo, i criteri di valutazione delle proposte, l'iter procedimentale e i casi di modifica sostanziale;*

Tale principio non è più citato nelle delibere seguenti: la delibera di Consiglio (DCC 1/8/2016 n. 34) e le delibere di Giunta (ultima la DGC 8/4/2021 n. 53). Di quest’ultima si riporta uno stralcio di seguito in corsivo, dal quale risulta che il rilevante interesse pubblico e la convenienza pubblica non devono più essere valutati e stimati, ma sono automaticamente garantiti dall’intervento in sé, in quanto qualificato come recupero e valorizzazione di una zona urbana degradata; diversamente dalle due delibere di Consiglio, nella delibera di Giunta le opere pubbliche da realizzare da parte di Terre Padane e cedere al Comune non sono più all’interno del comparto dell’ex consorzio agrario, ma su aree di proprietà comunale esterne ad esso; inoltre non è più prevista la stima dell’area dell’ex mercato ortofrutticolo, destinata a diventare un parcheggio pubblico inglobato nel nuovo insediamento privato in progetto e si afferma che l’attuazione dell’accordo comporterà un incremento del patrimonio pubblico, quando dall’esame degli atti risulta il contrario.

*CONSIDERATO  
- che la proposta presentata dal Soggetto attuatore è tuttora in grado di soddisfare un rilevante interesse pubblico per la comunità locale in quanto contribuisce al raggiungimento di uno degli obiettivi prioritari dell'Amministrazione Comunale così come indicato nel PSC vigente e cioè il recupero e la valorizzazione di parti degradate del territorio urbanizzato;  
- che è altresì confermato che l'attuazione dell'intervento oggetto del presente Accordo comporterà l'incremento del patrimonio pubblico senza alcun onere finanziario per il Comune;  
- che, pertanto, sussistono i presupposti che giustificano la conclusione di un Accordo ai sensi dell'art. 61 della Legge Regionale 21 dicembre 2017 n. 24, modificativo ed integrativo degli accordi con i privati già stipulati in data 11.11.2016, e in data 15.4.2019;*

Lo schema di accordo approvato con DGC 8/4/2021 è basato sul finanziamento ed esecuzione da parte di Terre Padane di progetti e di opere da cedere al Comune. I progetti finanziati riguardano:

* gli ambiti di riqualificazione di piazza Casali e di Borgofacsal compresi nel Bando Periferie (1.500.000 €) con particolare riguardo ai progetti definitivi-esecutivi di demolizione e ricostruzione del mercato coperto comunale di piazza Casali, nonché, nel comparto Borgofacsal, di restauro dell’ex deposito-officina dei locomotori SIFT (Berzolla); eventuali avanzi di spesa contribuiranno alla realizzazione degli interventi.

Le opere da progettare e realizzare consistono in:

* costruzione di un parcheggio pluripiano fra via Primogenita, i resti delle mura farnesiane e la chiesa delle Torricelle, situato nell’area in cui il progetto unitario “Borgofacsal” prevedeva il corpo di fabbrica B sotterraneo, e sistemazione della viabilità di accesso relativa ( finanziamento di 2.000.000 €);
* demolizione degli edifici dell’ex mercato ortofrutticolo e realizzazione sull’area di un parcheggio da includere nell’insediamento in progetto (intervento a carico di Terre Padane, senza alcuna stima del valore di mercato della proprietà comunale né indennizzo per la rinuncia del Comune alle potenzialità edificatorie e d’uso).

Date le proporzioni dell’intervento, i tempi di attuazione saranno lunghi. Per questo è alto il rischio che i progetti e gli studi acquistati restino incompiuti per problemi vari: economici, a causa di cambiamenti degli assetti proprietari, per imprevisti nell’esecuzione dei lavori, ecc. In altre parole la convenienza pubblica può ridursi o addirittura venir meno, con il risultato della perdita dell’ex mercato ortofrutticolo in cambio di un parcheggio pubblico di discutibile utilità e collocazione.

Per quanto riguarda gli aspetti economici che incidono sulla convenienza pubblica, occorre considerare che l’area, nella quale dovrebbe essere costruito il parcheggio pluripiano in luogo del previsto corpo di fabbrica B del progetto unitario Borgofacsal, è stata acquistata dal Comune, come deliberato dal Consiglio Comunale con atti 10/11/2014 n. 42 e 19/12/2016 n. 52, al prezzo di 2.000.000 € per risarcire (anomalia rispetto alle sentenze in materia) diritti edificatori per funzioni commerciali non sfruttati dalla Proprietà, oltre a 150.000 € per il valore dell’area; ciò allo scopo di realizzare un parcheggio pubblico del costo stimato di 700.000€ (oggi valutato unitamente alla sistemazione viaria collegata, 2.000.000€)

I diritti edificatori acquisiti dal Comune dovevano essere trasferiti su un’altra area comunale, non specificamente individuata negli atti (altra anomalia). E’ possibile che si tratti proprio dell’ex mercato ortofrutticolo, dato che è stato classificato nel RUE, approvato il 6/6/2016, come Tessuto produttivo polifunzionale, destinabile ad usi produttivi/terziari-commerciali (max 50%) e residenziali (max 20%).

E’ da rilevare che l’area di 5.100 mq del corpo di fabbrica commerciale sotterraneo B, è stata comprata dal Comune al prezzo di oltre 2.000.000€; invece per gli edifici e per l’area di 12.300 mq dell’ex mercato ortofrutticolo, posti nel medesimo contesto urbano e con destinazioni urbanistiche paragonabili, l’accordo stipulato il 30 aprile 2021 da Comune e Terre Padane non contiene una stima del valore di mercato che tenga conto della classificazione urbanistica e dell’eventuale trasferimento di volumi. Terre Padane, per un costo non quantificato (calcolato in precedenti schemi di accordo in 1.500.000-1.200.000 €) demolisce gli edifici dell’ex mercato, trasforma parte dell’area demolita (9.300mq) in parcheggio pubblico ad uso del comparto dell’ex consorzio agrario, acquisisce gratuitamente la porzione della restante area di 3.000 mq per la costruzione di un edifico terziario privato. Di fatto, il Comune rinuncia ad un complesso edilizio di interesse storico-documentario, del valore di alcuni milioni (certamente più di 2.000.000€) che potrebbe essere utilizzato per funzioni di interesse generale.

In conclusione si ritiene che, a prescindere dalle questioni procedurali indicate al punto precedente, la convenienza pubblica dell’accordo non sussista.

3 giugno 2021