

Al sindaco del comune di Due Carrare
presso sede municipale, via Roma 74
35020 Due Carrare (PD)

Oggetto: "Variante al Piano degli Interventi, ai sensi art. 18 L.R. n. 11/2004 e s.m.i., con recepimento accordo di programma pubblico-privato ai sensi dell'art. 6 della L.R. 11/2004 - DEDA S.r.l."- adottata con delibera di CC n. 40 del 27/11/2017 - Osservazioni di Legambiente Padova

L'associazione Legambiente Padova, con riferimento alla variante al Piano degli Interventi (VPI) e all'accordo di programma richiamati in oggetto, presenta le seguenti osservazioni.

PREMESSA:

La Relazione del PAT di Due Carrare, alla fine del capitolo 9.7 - Trasformabilità - riporta le seguenti affermazioni di particolare significato:

- *il piano regolatore non è più concepito come un atto di pianificazione che si conclude con l'approvazione ma rimane uno strumento aperto sottoposto a continua verifica e monitoraggio: la pianificazione è intesa come "processo" e non come atto conclusivo;*
- *con il piano regolatore oggi si pianifica tutto il territorio del quale le componenti storiche, ambientali, naturalistiche, ecologiche rappresentano elementi vincolanti dell'uso delle risorse che determinano, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, una maglia di vincoli e invarianti propedeutici alle scelte urbanistiche.*

Tra le citate componenti che determinano il complesso dei vincoli e delle invarianti, a cui dovranno sottostare le scelte urbanistiche, va annoverato anche il paesaggio soprattutto se caratterizzato dalla presenza di emergenze storiche, ambientali ed architettoniche di pregio.

Sull'importanza del paesaggio come valore ambientale si ricorda che la Convenzione europea adottata nel luglio 2000 dal Consiglio d'Europa riconosce il paesaggio quale «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» ed afferma che il paesaggio «è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale».

L'area oggetto della variante e dell'accordo di programma, ricadendo nella cornice ambientale dei Colli Euganei, del Castello del Catajo e di villa Dolfin Dal Martello, detta La Mincana, concorre a formare un brano del paesaggio culturale e storico, tipicamente veneto, che, ancorché parzialmente aggredito da episodi di scriteriata urbanizzazione, è tuttavia ben conservato e meritevole della massima tutela.

La consapevolezza di questi valori avrebbe dovuto indurre il comune ad applicare quanto affermato nella relazione del PAT, provvedendo ad attuare quel processo di verifica e monitoraggio della pianificazione, che avrebbe dovuto concludersi con la restituzione dell'area all'uso agricolo, che è l'unico compatibile con la tutela del paesaggio.

La variante al PAT di ripristino dell'uso agricolo dell'area avrebbe, peraltro, potuto essere adottata anche in presenza dell'approvazione del Piano Urbanistico Attuativo del centro commerciale e del rilascio dei permessi di costruire, stanti le gravi inadempienze contrattuali della società Deda rispetto agli impegni assunti con la firma della convenzione, fatto questo che avrebbe giustificato il recesso del comune dall'accordo di programma sottoscritto con la società e la ricerca di una transazione con la stessa per quanto riguarda la destinazione dell'area.

In assenza di tali scelte da parte del comune, giunge quanto mai opportuna la decisione della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio, che ha di recente avviato il procedimento di

costituzione del vincolo indiretto di tutela del Castello del Catajo sulla vasta area che ne costituisce la cornice ambientale, area che comprende anche quella di cui si tratta.

L'annuncio dato dal sindaco alla stampa che il comune non intende ricorrere contro l'imposizione del vincolo è apprezzabile ma è necessario che anche l'amministrazione comunale dimostri di voler affiancare la Soprintendenza nel riconoscere il valore paesaggistico dell'area e nell'impegnarsi per la sua tutela.

A tal fine Legambiente Padova presenta formalmente la seguente richiesta:

l'amministrazione comunale sospenda l'iter della variante, quanto meno fino alla scadenza dei termini di salvaguardia del provvedimento della Soprintendenza.

OSSERVAZIONI DI MERITO SULLA VARIANTE E SULL'ACCORDO DI PROGRAMMA

1) ASSENZA DELLA NECESSARIA VALUTAZIONE AMBIENTALE

Nella relazione (elaborato 1) che accompagna la variante al Piano degli Interventi si leggono, alla fine, le seguenti conclusioni:

"La variante in argomento non comporta aumento del potenziale dimensionamento del PUA vigente in termine di superficie commerciale, né rispetto alle attuali NTO del P.I. vigente. La variante inoltre non comporta aumento del volume massimo edificabile rispetto alle norme sopraccitate."

"Si evidenzia altresì che la presente variante alle N.T.O. del P.I. non necessita della verifica della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per le motivazioni sopraccitate e in quanto la stessa variante non va a modificare i criteri ambientali che sono già stati valutati in sede di formazione del PATI del Conselvano e del PAT."

AmMESSO che i parametri relativi al volume urbanistico ed alla superficie dell'area destinata a ZTO D6 non vengono modificati, va tenuto però presente che **la VAS deve riguardare anche il valore ambientale espresso dal paesaggio.**

Acclarato questo aspetto, si rileva che **l'Accordo di programma e la conseguente Variante al P.I. modificano le norme che disciplinano la realizzazione del centro commerciale in modo peggiorativo rispetto alla vigente normativa, compromettendo ulteriormente proprio la tutela del paesaggio.**

Già l'attuale destinazione urbanistica dell'area a ZTO D4 "centro commerciale integrato" produce, come rilevato nella premessa, una alterazione negativa del paesaggio ma, quanto meno, la normativa vigente cerca di contenerne l'impatto. L'art. 27.2 delle NTO prevede infatti la seguente disciplina: "**Tipologia edilizia: edifici isolati o composti in blocchi articolati (anche se connessi) in modo da ridurre l'impatto visivo dell'entità volumetrica complessiva. Le tipologie costruttive dovranno essere in armonia con quelle della realtà locale del territorio, con particolare riguardo alla natura ed al colore dei materiali da impiegare, consentendo una edificazione più consona alle esigenze di tutela del paesaggio, di funzionalità e di produzione di energia sostenibile.**"

Le prescrizioni della norma vigente a tutela del paesaggio sono chiare: il disposto del primo periodo prevede di ridurre l'impatto visivo dell'entità volumetrica complessiva attraverso l'edificazione di edifici isolati o riuniti in blocchi articolati; quello del secondo periodo prevede di tutelare il paesaggio attraverso la realizzazione di tipologie costruttive in armonia con quelle della realtà locale.

Ovviamente i due requisiti (riduzione dell'impatto visivo degli edifici e tipologie costruttive tradizionali dell'edilizia del territorio) devono essere soddisfatti contemporaneamente (*quest'ultima condizione getta un'ombra di dubbio sulla legittimità dello stesso PUA approvato nel 2009, che prevede tre lotti di edificazione con soluzioni planivolumetriche che non soddisfano il predetto dettato normativo*).

L'Accordo di programma e la variante al P.I., invece, modificano sostanzialmente la definizione di Tipologia edilizia prevedendo un unico edificio a blocco isolato e che i materiali per le finiture e per i rivestimenti esterni siano orientati alla "naturalità" (sic).

Come opera di mitigazione verso le emergenze architettoniche ed ambientali poste ad ovest, cioè verso i colli, è prescritta la realizzazione di un terrapieno con coronamento di vegetazione naturale mentre, per la tutela del paesaggio, la nuova norma si limita a raccomandare attenzione all'uso dei colori e dei materiali, consentendone tuttavia di nuovi quali il corten, l'acciaio ed il vetro (chiaramente incongrui con i materiali tradizionali dell'edilizia rurale del territorio).

Infine, per evitare detrazioni visive da e verso la panoramica collinare, le apparecchiature tecnologiche e gli impianti per l'utilizzo delle energie rinnovabili dovranno essere integrati con l'edificio.

È di tutta evidenza che le blande condizioni di tutela ambientale previste dalla nuova norma sono del tutto insufficienti (ma non si vede quali altre prescrizioni potrebbero essere sufficienti) per evitare **l'impressionante impatto che un edificio di 433.500 mc, con un'altezza che con le sovrastrutture tecnologiche raggiunge i 16 metri, avrà sul paesaggio rurale esistente e sulle sue componenti culturali ed ambientali.**

Le motivazioni che giustificano la modifica della norma sono peraltro del tutto inconsistenti per quanto riguarda la tutela del paesaggio e sembrano sottintendere più ad esigenze del committente che a reali interessi pubblici: basti pensare, ad esempio, che il tanto vantato risparmio di superficie coperta viene in gran parte vanificato dalla costruzione dei parcheggi interrati ed in struttura che, per effetto della norma, non determinano né volume, né superficie coperta.

Da quanto argomentato, la variante al P.I. adottata consente la realizzazione di un edificio che, per dimensione e tipologia edilizia, aggrava, rispetto alla precedente normativa, l'impatto negativo sul paesaggio. Questo fatto porta alla conclusione che la Valutazione Ambientale Strategica, riferita quanto meno alla componente paesaggistica, è presupposto necessario per la legittimità della stessa variante.

Si chiede pertanto, fatta salva la sospensione del procedimento per i motivi indicati nella premessa, che l'amministrazione comunale assuma uno dei seguenti provvedimenti:

- 1. venga annullata la delibera di adozione della variante al P.I. e sia provveduto, nei modi previsti dalla legge, alla valutazione ambientale degli effetti che la stessa variante induce sul paesaggio.**
- 2. venga confermata la vigente definizione della Tipologia edilizia.**

2) INSUFFICIENZA DELLA PARTECIPAZIONE ED ERRORI PROCEDIMENTALI

Si denuncia una scorretta applicazione del disposto dell'art. 18, comma 2, della L.R. 11/2004.

La legge urbanistica regionale N. 11/2004 ha recepito e dato attuazione alla direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27 giugno 2001 "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente".

La Direttiva comunitaria prescrive l'obbligo della Valutazione Ambientale per tutti i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente (art. 3) e che la valutazione ambientale deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano ed anteriormente alla sua adozione (art. 4).

Prescrive inoltre che "Le autorità [...] e il pubblico [...] devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano [...] e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano [...]" (art. 6)

Atteso che sulla base di quanto argomentato nell'osservazione precedente **la variante al P.I. è soggetta alla valutazione ambientale**, si rileva che **la partecipazione al procedimento attuata dal comune di Due Carrare non è conforme al dettato della Direttiva comunitaria** essendosi esaurita nell'incontro pubblico dell'8/8/2017, di carattere prevalentemente informativo sulle modifiche alle Norme Tecniche Operative della ZTO D4 in recepimento dell'Accordo di programma proposto dalla società Deda, e nella successiva conferenza del sindaco del 23/10/17, anche questa di carattere informativo sulle controproposte dell'amministrazione comunale, **senza che fosse stato predisposto e messo a disposizione del pubblico il prescritto rapporto ambientale.**

Si rammenta inoltre che l'art. 18 della LR 11/2004, nel disciplinare il procedimento di formazione del Piano degli Interventi e delle sue varianti, recita testualmente:

*"Il sindaco predisporre un **documento** in cui sono evidenziati, secondo le priorità, le trasformazioni urbanistiche, gli interventi, le opere pubbliche da realizzarsi nonché gli effetti attesi e lo illustra presso la sede del comune nel corso di un apposito consiglio comunale"*

e che l'art. 6 della stessa legge, riguardante gli "accordi tra soggetti pubblici e privati", al comma 3 stabilisce che:

"L'accordo costituisce parte integrante dello strumento cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione"

Tanto premesso, si deve concludere che **il procedimento di adozione della variante al P.I. è viziato in quanto manca il documento preliminare del sindaco** in cui vengono illustrati i contenuti dell'Accordo di Programma e gli effetti sul territorio derivanti dal suo accoglimento (in particolare, per quel che ci riguarda, l'impatto sul paesaggio, di cui si è detto nella precedente osservazione). Sul punto si fa notare che la delibera di CC n. 40 del 27/11/2017, di adozione della variante al P.I., richiama la precedente delibera di GC n.90 del 31/07/17 come presupposto per la convocazione dell'incontro di concertazione pubblica dell' 8/8/17; in ciò si ravvisa un vizio di travisamento in quanto tale delibera riguarda l'atto d'indirizzo politico-amministrativo per la predisposizione della Variante al P.I. che non ha certo i contenuti del "documento preliminare del sindaco" che la norma regionale richiede.

Il procedimento è inoltre viziato per la **mancata messa a disposizione dei cittadini di tutta la documentazione necessaria per poter esprimere il proprio parere**. A riprova si rimanda al doc n 6 allegato alla delibera di adozione della variante, che riporta il resoconto stenografato del consiglio comunale, da cui si evince (v. dichiarazioni dei consiglieri Garbo, Menegazzo e Crivellaro) che nemmeno i rappresentanti dei cittadini in consiglio comunale sono stati messi a conoscenza di tutta la documentazione necessaria per esprimere con consapevolezza il proprio voto.

Si chiede pertanto che venga annullata la delibera di adozione della variante al P.I. e che, prima della sua eventuale riproposizione, siano predisposti: il documento del sindaco di presentazione dell'Accordo e la Valutazione Ambientale Strategica delle conseguenze che la variante induce sull'ambiente e sul paesaggio.

Si chiede inoltre che tutta la documentazione necessaria per una completa informazione sia messa a disposizione del pubblico e che allo stesso sia assegnato un congruo periodo di tempo per l'espressione del parere.

3) SOTTODIMENSIONAMENTO DELL'INTERESSE PUBBLICO E DANNI ALLA SALUTE

L'art. 6 della LR 11/2004, al comma 1, prevede che *"I comuni [...] possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di **progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico**"*.

L'interesse pubblico dell'Accordo di programma, oggetto delle presenti osservazioni, va calcolato tenendo conto degli impegni che la società proponente ha assunto con il precedente Accordo di programma (DCC n. 120 del 23/09/10), recepito dalla variante al P.I. (DCC n. 40 del 6/10/11) e con la convenzione relativa al "PUA D4 Centro commerciale integrato" approvato nel 2009.

Nella relazione tecnica del beneficio economico, allegata al nuovo Accordo di programma, il plusvalore a favore della società, rispetto a quello del 2010, viene quantificato in 7.450.000 euro. Il corrispettivo per il comune, ai sensi delle norme del PAT, è quindi di 3.725.000 euro (50% del plusvalore). Gli impegni che la società assume con l'atto unilaterale d'obbligo, allegato all'Accordo di programma, prevedono, tra contributo monetario ed opere pubbliche da eseguire, un corrispettivo a favore del comune di 4.040.000 euro. Il beneficio pubblico sembrerebbe pertanto assicurato.

Lasciamo ad altri il compito di entrare puntualmente nel merito della determinazione del suddetto beneficio. Ci limitiamo solamente ad osservare che nel precedente Accordo di programma il contributo per realizzare l'opera pubblica era di 2.800.000 euro, comprensivo del costo dell'opera e del valore della relativa area da reperire al di fuori del perimetro d'intervento, mentre il documento di calcolo del plusvalore computa, tra le voci a vantaggio della società, solamente il costo di 1.300.000 euro relativo agli impianti sportivi da non realizzare, dimenticando completamente il valore dell'area da acquisire, che resta a carico del comune: un bel regalo per la società.

Vogliamo rimarcare invece che il semplice calcolo ragionieristico, basato sul valore delle opere e delle superfici commerciali, non può essere l'unica base per la determinazione dell'interesse pubblico. Nel calcolo dei costi e dei benefici dovrebbero essere computati anche gli impatti che l'opera andrà a realizzare nei confronti sia dell'ambiente che dell'economia del territorio.

Per quanto riguarda l'economia del territorio, gli studi delle associazioni dei commercianti hanno calcolato che per un posto di lavoro ricavato nella grande distribuzione se ne perdono cinque nel piccolo commercio di vicinato e nel relativo indotto. Un danno quindi per l'economia del territorio, che va calcolato a scala sovracomunale. Un danno che non potrà certo essere compensato dagli accordi integrativi relativi al comparto sociale e sindacale, a quello del turismo e del commercio e da quello etico, introdotti nell'Accordo di programma; soprattutto perché tali accordi non sono supportati da obiettivi quantificati e garantiti da coperture assicurative (del resto lo stesso estensore della valutazione del beneficio economico non ne ha tenuto conto).

Per quanto riguarda l'impatto ambientale sul paesaggio, le deboli prescrizioni introdotte nel nuovo articolo 27.2, relativo alle norme di intervento, non sono sufficienti a mitigare l'impatto che il blocco edilizio di 433.000 mc, del tutto fuori scala rispetto all'edilizia rurale del territorio, genera sul paesaggio storico. Va inoltre sottolineata l'incongruenza di avere considerato il costo del terrapieno come una minusvalenza nei confronti della società, mentre tale opera dovrebbe essere considerata come opera necessaria a mitigare il danno ambientale prodotto dal centro commerciale sul territorio (danno che nessun valore monetario è peraltro in grado di compensare) e come tale da non considerare affatto nel computo del beneficio economico del comune.

Parimenti tutte le altre prescrizioni relative ai materiali, alle finiture, ai mascheramenti sono da considerare come dei palliativi del tutto insufficienti a mitigare il danno ambientale; danno che era invece maggiormente preso in considerazione dalla precedente norma laddove (v. osservazione n. 1) definizione della Tipologia edilizia) veniva prescritta una distribuzione dei volumi edilizi ed un uso dei materiali *"più consoni alle esigenze di tutela del paesaggio"*. Da ciò si deduce, come già anticipato nella prima osservazione, che la **variante al P.I. introduce norme peggiorative rispetto alle precedenti riguardo alla tutela del paesaggio** che produrranno un danno ambientale che necessita di essere assoggettato ad una approfondita valutazione per poter determinare le necessarie opere di compensazione da porre in capo alla società.

Ma c'è un altro danno ambientale che è stato assolutamente trascurato: quello che i fattori inquinanti generati dall'esercizio del centro commerciale produrranno in termini di qualità dell'aria, di inquinamento delle acque, di rumore e di produzione di rifiuti. Danni all'ambiente che avranno dirette conseguenze sulla salute degli abitanti di Due Carrare e dei comuni limitrofi.

È fuor di dubbio che il traffico indotto dall'attività commerciale (si parla di 12.000 auto al giorno) è un fattore di inquinamento micidiale per il territorio, soprattutto per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico che, come risulta dal report 2017 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, è responsabile di un tasso di mortalità in Italia di 32,5 morti ogni 100.000 abitanti, dato che ha comportato l'avvio del procedimento di infrazione nei confronti del nostro paese da parte della Commissione Europea. Il fenomeno del pendolarismo esasperato, indotto dalla destinazione commerciale dell'area, era peraltro già stato considerato dalla Regione tra i motivi che hanno portato allo stralcio d'autorità della destinazione a ZTO D4 nell'approvazione della variante parziale al P.R.G. del 1994, destinazione poi ripristinata dalle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato.

La consapevolezza di questo potenziale danno alla salute dei cittadini, avrebbe dovuto indurre il sindaco, nella sua veste di prima autorità sanitaria del comune, a pretendere dalla società la predisposizione anticipata del documento di Valutazione di Impatto Ambientale, al fine di individuare le opere che la società stessa dovrà realizzare per azzerare l'impatto inquinante derivante dall'esercizio del nuovo centro commerciale.

A fronte della mancanza della valutazione del beneficio pubblico con riferimento all'impatto del centro commerciale sull'ambiente e sul paesaggio e della mancanza di misure atte a tutelare la salute degli abitanti del territorio, Legambiente Padova chiede che:

l'amministrazione comunale, appellandosi al principio di autotutela, annulli la delibera di adozione della Variante al P.I. e provveda, prima della eventuale futura nuova adozione, ad aggiornare la valutazione dell'interesse pubblico in ragione dell'impatto dell'intervento sull'ambiente, sul paesaggio e sulla salute della popolazione, valutando le misure da imporre alla società committente per annullarne gli effetti negativi.

Distinti saluti

Il presidente di Legambiente Padova
Sandro Ginestri