

Il presente Ordine del giorno è stato respinto dal Consiglio comunale con il seguente esito:

Consiglieri presenti in aula al momento del voto: 29

Consiglieri votanti: 25

Favorevoli 4: i consiglieri Fantoni, Montanini, Rabboni, Scardozzi

Contrari 21: i consiglieri Arletti, Baracchi, Bortolamasi, Campana, Carpentieri, Cugusi, De Lillo, Di Padova, Fasano, Forghieri, Lenzini, Maletti, Malferrari, Morini, Pacchioni, Poggi, Rocco, Stella, Trande, Venturelli ed il Sindaco Muzzarelli

Astenuti 4: i consiglieri Chincarini, Galli, Morandi, Pellacani

Risultano assenti i consiglieri Bortolotti, Bussetti, Liotti, Santoro.

““ Premesso che:

in data 06/06/2011, tra Comune di Modena, Società Borgo Estense S.r.l. e Società La Corte Estense S.r.l., è stato stipulato, davanti a Ministero Dott. Pompeo Nuzzolo, Rep.83936, l'accordo ex art. 18 LR 20/2000 avente ad oggetto “area destinata ad attrezzature generali (Zona F) ubicata in Comune di Modena, tra via Morane-Tang. Nuova Estense - Z.E. 30 Area 01; area destinata a servizi di interesse collettivo (Zona G) ubicata in Comune di Modena, via Vaciglio Centro - Z.E. 41 area 07; area destinata a servizi di interesse collettivo (Zona G) ubicata in Comune di Modena, tra Via Vaciglio Sud e Tang. Nuova Estense - Z.E. 2110; area 10parte-area destinata produttivo (Zona PIP n. 20 Morane) ubicata in Comune di Modena, Via Morane Sud - Z.E. 30 area 04”, precedentemente approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 756 del 14/12/2010;

l'accordo di cui sopra è stato stipulato in attuazione degli artt. 16.10 “Modalità Perequative delle Zone G” e 16.7bis “Perequazione nelle zone F” del Testo coordinato delle Norme di PSC POC RUE che prevede la trasformazione di zone F per attrezzature generali, elencate nella norma, tra cui quella oggetto del presente PUA, a fini perequativi;

con deliberazione del Consiglio Comunale n. 50 del 15/07/2013, è stata approvata la variante al Piano operativo comunale (POC) - Regolamento urbanistico edilizio (RUE) - Piano Insediamenti produttivi (PIP) - applicazione art.16.7 bis del testo coordinato delle norme di PSC POC RUE - “Perequazione nelle zone F (attrezzature generali)” - “Programma per l'Edilizia Sociale 2012-2020” che ha recepito il mio sopracitato accordo, determinando la modifica di destinazione urbanistica di parte della Zona F in area residenziale;

la deliberazione di cui sopra ha autorizzato altresì il soggetto attuatore alla formazione e presentazione del piano particolareggiato di iniziativa privata esteso alla Zona Elementare n. 30 Area 04 sulla quale realizzare interventi di edilizia residenziale libera e di edilizia residenziale convenzionata con le relative dotazioni territoriali conformemente a quanto stabilito dagli artt.16.10 “Modalità Perequative delle Zone G” e 16.7 bis “Perequazione nelle zone F” del testo coordinato delle Norme di PSC POC RUE;

con la delibera di giunta n 543 del 4 novembre 2014, esecutiva ai sensi di legge, è stato approvato il Piano Particolareggiato di iniziativa Privata n. 1838/2012, denominato "Area Nuova Estense - Vaciglio" e relativa convenzione urbanistica;

con le delibere di giunta n 293 del 26/05/2017 e n. 373 del 26/06/2017 l'Amministrazione comunale ha avviato l'iter per la modifica al Piano Particolareggiato di cui sopra richiesta dal soggetto attuatore. Tale iter porterà presumibilmente all'approvazione della Giunta del nuovo piano particolareggiato nei prossimi mesi, una volta scaduto il periodo previsto per le osservazioni, di durata pari a 90 giorni.

Tenuto conto che:

una volta completato l'iter di cui sopra nell'area in oggetto si procederà con la costruzione di una serie di nuove palazzine per un totale di 550 appartamenti nel corso di una decina di anni;

tali costruzioni avranno diverse indubbie conseguenze, tra le quali:

- la perdita di circa 227.783 mq di suolo vergine
- l'incremento della congestione nella zona in oggetto, con rilevanti impatti anche dal punto di vista ambientale sul quartiere (le aree verdi sono indispensabili per contrastare le invivibili temperature estive, l'inquinamento atmosferico e il dissesto idrogeologico)

Considerato che:

nell'ultima legislatura sono già state approvate varie delibere che comporteranno la realizzazione di una serie di nuove abitazioni nel prossimo futuro. Per citarne alcune: 354 alloggi sull'area F del comparto Rosselli, 560 nella zona dell'ex mercato bestiame nell'ambito del bando periferie e altre minori che porteranno ad un incremento di oltre 1000 abitazioni sul territorio modenese nei prossimi anni;

Considerato inoltre che:

negli indirizzi di governo del PD di questa legislatura si legge: "L'uso del suolo sarà ispirato al criterio del consumo zero di territorio, in modo tale da preservare e migliorare la condizione di permeabilità dei suoli (ad esempio applicando la delibera del Consiglio Comunale 40441 del 7 Aprile 2014 sulla edificazione delle aree di via Aristotele e via Cannizzaro), difendere il territorio rurale dalla rendita speculativa e orientare la filiera edilizia e delle costruzioni al recupero e alla riqualificazione edilizia e urbanistica"
E ancora: "La politica di saldo zero nel consumo di territorio sarà perseguita con politiche urbanistiche innovative, che consentano di governare trasformazioni dinamiche e complesse"

Tenuto inoltre conto che:

a Modena è presente un oggettivamente rilevante numero di abitazioni sfitte: le stime sul numero di questi alloggi non utilizzati vanno dalle 8.000 alle 17.000 unità;

nessuna politica è stata intrapresa a livello locale (e superiore) per incentivare i proprietari di tali immobili alla vendita degli stessi;

Visto che:

in data 11 Aprile 2017 con deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 115 è stato approvato il Piano Aria Integrato Regionale (PAIR 2020)

tale piano si pone come obiettivo 94 misure per il risanamento della qualità dell'aria al fine di ridurre i livelli degli inquinanti. Nella Relazione Generale del Pair si legge in dettaglio:

“3.2.4_Verde Urbano: Di particolare importanza per le aree urbane è la Legge n. 10 del 14 gennaio 2013 “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani” che ha la finalità, attraverso la valorizzazione del patrimonio arboreo e boschivo, di perseguire diversi obiettivi, fra i quali quelli del protocollo di Kyoto, delle politiche di riduzione delle emissioni e del miglioramento della qualità dell’aria. L’articolo 6, in specifico, stabilisce che le amministrazioni locali, ciascuna nell’ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, devono promuovere l’incremento degli spazi verdi urbani e di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, oltretutto adottare misure volte a favorire il risparmio e l’efficienza energetica, all’assorbimento delle polveri sottili e a ridurre l’effetto «isola di calore estiva».

Nel Pair tra gli ambiti di intervento e le misure per il risanamento della qualità dell’aria è previsto:

“9.1.3.3 Ampliamento aree verdi. L’ampliamento delle aree verdi in ambito urbano contribuisce a rendere le città luoghi più vivibili e gradevoli, incentivando in questo modo l’uso di forme di mobilità più sostenibili, come quella pedonale e ciclabile. Per alberi e fasce boscate esistono recenti pubblicazioni che permettono di stimare la capacità di assorbimento di polveri ed ossidi di azoto per alcune specie, quando queste opere sono progettate e realizzate con modalità efficaci per la cattura degli inquinanti. Sulla base di queste modalità, si prevede come obiettivo minimo di aumentare del 20% i mq di aree verdi per abitante residente nell’area comunale o di raggiungere la quota di 50 mq per abitante residente al 2020, attraverso anche: a) la realizzazione di fasce boscate con siepi e filari o con piantumazione di specie arboree che assorbono o trattengono le sostanze inquinanti; b) la trasformazione di lastrici solari in giardini pensili; c) l’incremento delle "cinture verdi" periurbane. Ai fini del computo delle aree verdi, si considerano sia il verde pubblico che il verde privato, in quanto concorrono a preservare e migliorare le caratteristiche meteorologiche locali, ai fini della riduzione della concentrazione di inquinanti in atmosfera e di una migliore termoregolazione degli insediamenti urbani. Fra queste dotazioni rientrano gli spazi verdi piantumati di bacini o zone umide, il mantenimento o la creazione di spazi aperti all’interno del territorio urbano e periurbano, le dotazioni ecologiche negli ambiti agricoli periurbani”

nel dicembre 2015 alla conferenza sul clima di Parigi (COP21), 195 paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale. L’accordo definisce un piano d’azione globale, inteso a rimettere il mondo sulla buona strada per evitare cambiamenti climatici pericolosi limitando il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C.

relativamente al ruolo delle città, delle regioni e degli enti locali: l’accordo riconosce il ruolo dei soggetti interessati che non sono parti dell’accordo nell’affrontare i cambiamenti climatici, comprese le città, altri enti a livello subnazionale, la società civile, il settore privato e altri ancora.

Essi sono invitati a:

- intensificare i loro sforzi e sostenere le iniziative volte a ridurre le emissioni
- costruire resilienza e ridurre la vulnerabilità agli effetti negativi dei cambiamenti climatici
- mantenere e promuovere la cooperazione regionale e internazionale.

tale accordo (COP21) è stato ratificato dall’Italia nell’ottobre 2016, con approvazione al Senato dopo precedente passaggio alla Camera dei Deputati;

l’incremento medio globale della temperatura terrestre è attribuibile all’aumento della concentrazione atmosferica dei gas serra, in particolare dell’anidride carbonica, dunque una conseguenza dell’attività umana, in particolare della generazione di energia per mezzo di

combustibili fossili e della deforestazione, che genera a sua volta un incremento dell'effetto serra.

i tappeti erbosi naturali possono contribuire a migliorare la qualità dell'aria e a ridurre le emissioni di anidride carbonica in atmosfera. Ad esempio, un campo in erba naturale della dimensione di 7.000/8.000 m² è capace di catturare e assorbire 12 tonnellate di CO₂ all'anno, oltre a ridurre maggiormente il calore rispetto al terreno nudo grazie al processo di evapotraspirazione. In una giornata estiva un tappeto erboso di un ettaro è in grado di rilasciare 20.000 litri di acqua nell'atmosfera (dati Assosementi).

Considerato che

in data lunedì 24 luglio 2017 si è tenuta un'assemblea pubblica in via Viterbo in cui l'Amministrazione ha esposto l'intervento sull'area in oggetto

in tale assemblea è stata forte la protesta dei cittadini presenti per la costruzione di tali palazzine, sia per il consumo di suolo vergine sia per la congestione futura che vivrà tale area;

a seguito di tale assemblea sono nate in maniera spontanea raccolte firme sia a livello cartaceo che online per chiedere all'Amministrazione di interrompere l'iter della realizzazione di tali costruzioni; da notizie di stampa tali firme dovrebbero aver superato il numero di 4000

a Modena siamo vicini alle soglie richieste dal Pair 2020 per il verde urbano e un arretramento non sarebbe auspicabile, considerando anche i numerosi interventi già approvati come quello legato a nuovi insediamenti produttivi in via Santa Caterina, che occuperanno una superficie ora verde pari a 60.833 metri quadrati, o quello di via Fratelli Rosselli sopra citato, che interverrà su un'area pari a 120.000 metri quadrati (secondo il rapporto 2016 del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), costituito da ISPRA/ARPA/APPA, e disciplinato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, il Comune di Modena ha 48,6 metri quadrati di verde urbano per abitante)

la tutela del verde pubblico è uno dei primi mezzi che le amministrazioni possono utilizzare per perseguire gli scopi approvati con gli accordi di Parigi (COP21) sopra citati, per ridurre le emissioni di anidride carbonica in atmosfera, contrastando così il riscaldamento globale

Tenuto inoltre conto che

l'Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), l'ente di ricerca vigilato dal Ministero dell'Ambiente, nel suo rapporto sul "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici" del 2016, alla Terza edizione, ha mostrato chiaramente come per ogni ettaro di terreno consumato i cittadini e le comunità si ritroveranno a subire costi di svariate migliaia di euro.

L'obiettivo del Rapporto Ispra è "esprimere e quantificare l'impatto delle perdite di suolo e del degrado a scala locale anche in termini di erosione dei paesaggi rurali, perdita di servizi ecosistemici e vulnerabilità al cambiamento climatico e, infine, di fornire ai responsabili delle decisioni a livello locale informazioni specifiche per la definizione e l'implementazione di misure con lo scopo di limitare, mitigare o compensare l'impermeabilizzazione del suolo. Una politica di questo tipo comporterebbe degli indiscussi vantaggi per il patrimonio naturale e, allo stesso tempo, per la spesa pubblica." E ancora: "È per tutte queste ragioni, ampiamente documentate dal lavoro quotidiano dei

tecnici e dei ricercatori del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e riassunte in questo rapporto, che si ritiene necessario e urgente assicurare un reale e consistente contenimento del consumo di suolo, fornendo ai Comuni indicazioni chiare e strumenti utili per rivedere anche le previsioni di nuove edificazioni presenti all'interno dei piani urbanistici e territoriali già approvati. Questo non è in contrapposizione con la auspicata ripresa del settore edilizio e il rilancio dell'economia nazionale. Al contrario, si pone come il motore per l'edilizia di qualità, efficiente nei consumi energetici e nell'uso delle risorse ambientali (incluso il suolo), favorendo la necessaria riqualificazione e rigenerazione urbana, oltre al riuso delle aree contaminate o dismesse, riducendo il consumo di nuovo suolo.

In particolare, per arrivare al tema dei costi per la comunità del consumo di suolo, si legge da un articolo di Repubblica che sintetizza i risultati del rapporto Ispra: "I costi occulti. I costi della cementificazione non sempre immediatamente percepiti prevedono una spesa media che può arrivare anche a 55mila euro all'anno per ogni ettaro di terreno consumato e cambiano a seconda del servizio ecosistemico che il suolo non può più fornire per via della trasformazione subita. Si va quindi dalla produzione agricola (oltre 400 milioni) allo stoccaggio di carbonio (circa 150 milioni), dalla protezione dell'erosione (oltre 120 milioni) ai danni provocati dalla mancata infiltrazione dell'acqua (quasi 100 milioni) e dall'assenza di insetti impollinatori (quasi 3 milioni). Poiché ad un aumento di 20 ettari per km quadrato di suolo consumato corrisponde un aumento di 0.6 gradi della temperatura superficiale, è stato stimato che, solo per la regolazione del microclima urbano, il costo si aggira intorno ai 10 milioni l'anno"

(http://www.repubblica.it/ambiente/2016/07/13/news/rapporto_ispra_2016_consumo_di_suolo-143969033/)

Il rapporto Ispra spiega inoltre come in tali valutazioni non siano ricompresi gli impatti legati alla componente della salute fisica e psicologica del benessere umano, sui quali la letteratura scientifica sta producendo una rilevante mole di studi, che evidenziano la dipendenza del benessere psicofisico dalla natura. Come detto nel rapporto anche i costi collegati alle cure andrebbero inseriti tra gli impatti della perdita del suolo e degli ecosistemi.

Dal rapporto Ispra si può evincere anche come la letteratura sull'argomento del "Consumo di Suolo" si sia sviluppata a partire dagli anni 2012-2014 per farsi sempre più approfondita col passare degli anni;

Considerato inoltre che

In diritto amministrativo il potere di autotutela, anche alla luce della disciplina contenuta nella legge 241 del 1990, è qualificabile, in linea generale, come il potere dell'amministrazione di rimuovere unilateralmente e autonomamente gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'interesse pubblico.

Ciò comporta che la Pubblica amministrazione può:

- tutelare da sé, unilateralmente la propria sfera d'azione, quindi ritornare sulle proprie decisioni;
- eliminare o ritirare da sé i propri atti ab origine, illegittimi o inopportuni o divenuti inopportuni;
- sospenderne gli effetti in via temporanea o cautelativa;

In particolare attraverso il potere di autotutela, l'amministrazione può risolvere controversie – attuali o potenziali – relative ai propri provvedimenti prescindendo dal ricorso all'autorità giudiziaria.

All'interno del potere generale di autotutela si distingue il potere di riesame degli atti

amministrativi (di interesse in questa sede) il quale attiene all'autotutela c.d. decisoria spontanea, la quale consiste nella rivalutazione discrezionale di situazioni di fatto e di diritto alla base di un provvedimento amministrativo da parte dell'amministrazione che ha adottato l'atto iniziale.

Tale istituto giuridico individua il proprio fondamento nel principio di buon andamento della pubblica

amministrazione di cui all'art. 97 Cost. in virtù del quale l'amministrazione deve adottare atti il più possibile rispondenti alle finalità cui è preordinata l'attribuzione del potere.

L'autotutela amministrativa risponde, infatti, a delle specifiche esigenze di buon andamento, legalità ed imparzialità che sono postulate proprio dall'articolo 97 della Costituzione.

Inoltre, la stessa trova altro fondamento giuridico anche dai principi di economicità, di efficacia, e trasparenza a cui sono tenute le singole Pubbliche Amministrazioni in relazione all'art. 1, comma primo, Legge n. 241/1990.

Se, dunque, per un verso il principio di buon andamento legittima l'adozione di atti di riesame che abbiano l'effetto di conformare la situazione di fatto all'interesse pubblico, è per contro necessario che l'esercizio del potere risponda effettivamente all'esigenza di assicurare il perseguimento di un interesse generale.

Detta fondamentale ed ineludibile esigenza non viene meno in presenza di eventuali posizioni di soggetti privati che abbiano conseguito vantaggi, adottato scelte ed operato investimenti confidando incolpevolmente nell'assetto di interessi definito dal provvedimento iniziale. L'esercizio del potere di autotutela rimani infatti, in tale ipotesi, del tutto legittimo, salva la necessità di un preventivo giudizio comparativo dal quale emerga la prevalenza dell'interesse pubblicistico alla rimozione dell'atto. Giudizio comparativo che impone l'assolvimento di un onere motivazionale rinforzato, atto a dare conto non solo delle ragioni dalle quali deriva l'inopportunità del provvedimento revocato, ma altresì delle specifiche circostanze che ne impongono la rimozione e della mancanza di alternative praticabili, altrettanto rispettose del prevalente interesse pubblico.

il principio secondo cui la pianificazione urbanistica successiva di carattere generale può incidere sulle previsioni di precedenti piani attuativi, salva la necessità di una motivazione particolarmente approfondita volta a dimostrare la sussistenza di un interesse pubblico sopravvenuto di carattere prevalente rispetto alle aspettative dei proprietari delle aree interessate da detta pianificazione attuativa, trova conforto in varie decisioni di Giudici amministrativi. Citiamo fra le altre, ad esempio, Consiglio di Stato, Sez. VI, 14.1.2002, n. 173; Id. Sez. IV, 26.5.2003, n. 2827; Cass. civ. Sez. un., 25.7.1994, n. 6941; TAR Milano, Sez. II, 7.7.2008, n. 2882

Alla luce

degli interessi generali sopravvenuti dopo la approvazione della variante al Poc del 2013, quali l'approvazione del Pair 2020 e gli accordi di Parigi (COP21), interessi il cui rilievo anche costituzionale impone di adottare tutte le misure idonee e necessarie a garantirne la tutela, ancorché a discapito di eventuali posizioni confliggenti di natura privatistica

dell'impatto stimato dei costi associati alla perdita dei servizi ecosistemici connessa al consumo di suolo evidenziato nel Rapporto Ispra (utilizzabile come motivazione rinforzata nell'applicazione del principio di autotutela)

delle sollecitazioni dei cittadini attraverso le raccolte firme, nonché degli indirizzi di governo redatti dall'Amministrazione all'inizio di questa legislatura e sopra citati

il Consiglio Comunale impegna il Sindaco e la Giunta

- a verificare e valutare, avvalendosi di esami sugli impatti del consumo di suolo per l'area in oggetto effettuate da consulenti esterni qualificati, quali Ispra o ente comparabile, la possibilità dal punto di vista economico, tecnico e giuridico di adottare tutti gli atti necessari per interrompere la costruzione delle palazzine nel comparto di via Morane – Via Vaciglio ed quindi:
 - a. a non procedere all'approvazione definitiva della variante al Piano Particolareggiato di iniziativa Privata n. 1838/2012, denominato "Area Nuova Estense - Vaciglio" di cui alle delibere di Giunta n. 293 del 26/05/2017 e n. 373 del 26/06/2017, concludendo il relativo procedimento amministrativo con un provvedimento di rigetto;
 - b. a provvedere alla revoca del Piano Particolareggiato di iniziativa Privata n. 1838/2012, denominato "Area Nuova Estense - Vaciglio", approvato con la delibera di giunta n. 543 del 4 novembre 2014, esecutiva ai sensi di legge, nonché a dare corso alla risoluzione della relativa convenzione urbanistica, avvalendosi del principio di autotutela previsto dalla legge 241 del 1990 e successive modifiche, a tutela degli interessi generali ricompresi dall'approvazione del Pair 2020 e dalla ratifica dell'Accordo di Parigi (COP 21)
- a fornire al Consiglio quanti più elementi ed informazioni possibile affinché il Consiglio stesso possa poi valutare la revoca degli atti di sua competenza nell'ambito del procedimento in oggetto. ”””

Del che si è redatto il presente verbale, letto e sottoscritto.

La Presidente
f.to Francesca Maletti

Il Funzionario Verbalizzante
f.to Maria Di Matteo

Il Segretario Generale
f.to Maria Di Matteo