

COPIA

Italia Nostra Milano – Legambiente Lombardia – VAS Lombardia – WWF Lombardia
Associazione Parco Sud – Legambiente circolo Polis – WWF Sud Milanese
Comitato per il Parco Agricolo Sud zona 6 – Coordinamento Comitati Barona-Ronchetto
AIAB Lombardia - Associazione Comitato per il Parco Ticinello

Milano, 04.05.06

COMUNE DI MILANO
DC10-PIANIF.URBANA E
PG 430506/2006
ASS. WWF LOMBARDIA E
Del 04/05/2006
(S) PROTOCOLLO PR. STRAT
04/05/2006

COPIA

Direzione Centrale

Pianificazione Urbana e attuazione P.R.

Settore Progetti Strategici

Comune di Milano

Via Pirelli, 39

Milano

e pc. Regione Lombardia

Assessore Ambiente

Domenico Zambetti

Assessore Territorio

Davide Boni

Parco Agricolo Sud Milano

Presidente

Bruna Brembilla

Osservazioni alla delibera di G.C. n° 724/2006, avente a oggetto “Approvazione delle linee generali di intervento e dei contenuti di variante al P.R.G. vigente, finalizzati alla localizzazione del Centro Europeo di Ricerca Biomedica Avanzata (CERBA) nel Comune di Milano, all’interno del territorio del Parco Agricolo Sud Milano – Piano di Cintura “Comparto 3”, mediante procedura di accordo di programma di cui all’art. 6 L.R. 2/2003 e dell’art. 34 del D.lgs. 267/2000, promosso dalla Regione Lombardia, con D.G.R. n° VIII/1815 del 1. 2.2006. Immediatamente eseguibile”.

Con il provvedimento in oggetto, la Giunta Comunale di Milano ha deliberato “*di valutare positivamente – fatte salve le competenze in materia da parte del Consiglio comunale – le linee generali di intervento e i contenuti della variante al P.R.G. vigente, finalizzata alla localizzazione del CERBA*” che dovrebbe trovare collocazione all’interno del Parco Agricolo Sud.

In tal modo, l’Amministrazione fornisce il primo – fondamentale – assenso alla trasformazione di un’amplessima porzione di Parco Agricolo Sud (620.948 mq.), ricadente nel cd. “Parco delle Abbazie. L’agricoltura in città” e attualmente destinati a zona VC/VA, in zona SI-H (N.T.A. Comune di Milano).

La proposta di variante, tuttavia, risulta non conforme alla normativa di settore, oltre che gravemente lesiva dei principi di trasparenza e partecipazione dei cittadini. Senza entrare nel merito delle finalità del CERBA, non si possono tacere forti preoccupazione per la localizzazione e per l’impatto ambientale che il Centro è destinato ad avere sul territorio del Parco e per la scarsa trasparenza che ha caratterizzato le procedure amministrative.

1) La mancanza di un progetto

1.1. Innanzitutto, non si può eludere un’osservazione preliminare: i provvedimenti amministrativi emessi nell’ambito della procedura avente a oggetto la realizzazione del CERBA prescindono, a tutt’oggi, da un progetto chiaro e compiuto delle opere che si intendono eseguire e la cui realizzazione non è posta in discussione.

Gli scriventi ritengono che, da sola, tale circostanza sia idonea a inficiare l’intero procedimento, quanto meno sotto il profilo della trasparenza amministrativa e del diritto di partecipazione dei cittadini all’attività pubblica.

Anche in relazione alle presenti osservazioni, risulta invero piuttosto complesso argomentare sull’*an* e sul *quomodo* di un progetto che non è dato comprendere.

1. 2. Anche il verbale della seduta della Commissione Edilizia del Comune del 16.3.2006, conferma, a parere degli scriventi, tale circostanza. Le prescrizioni (o raccomandazioni, come le chiama la delibera comunale) formulate dalla Commissione, infatti, non sono “*volte alla definizione ottimale dell’assetto dell’intervento*”, quanto a fissare i contenuti essenziali dell’intervento stesso. Si richiede, infatti, di elaborare:

- ◆ la soluzione di “*tutte le problematiche viabilistiche e trasportistiche*”, che dunque non sono state ancora affrontate;
- ◆ le destinazioni funzionali;
- ◆ un convenzionamento per le funzioni ricettive;
- ◆ un sistema di salvaguardia e valorizzazione del reticolo idrografico minore, delle macchie boscate e degli elementi vegetali significativi esistenti: altro adempimento essenziale che, evidentemente, mancava;
- ◆ addirittura, un modo per garantire la funzione pubblica del parco, evidentemente posta in discussione.

Non si comprende invero come, in tali circostanze, la Commissione edilizia prima e la Giunta Comunale poi, abbiano potuto esprimere parere favorevole in merito a un progetto ancora inesistente.

2) La localizzazione dell'opera

Nella documentazione allegata alla delibera oggetto delle presenti note, così come in tutti gli altri atti che è stato possibile rinvenire, la localizzazione delle opere che si intende realizzare, all'interno del Parco Sud, è data come assunto indiscusso e indiscutibile. Le Linee Generali dell'intervento, a questo proposito, riportano – peraltro nell'appendice – alcune note in merito alla localizzazione del CERBA: vi si legge che “*il Parco della medicina ...non potrebbe trovare collocazione altrove*”. L'affermazione apodittica, oltretutto, non è supportata da alcuna specifica giustificazione: tale non può essere considerata, infatti, l'asserzione secondo cui il centro costituirà la “*porta del parco sud*”.

Al contrario, posto l'incontestato valore ambientale del Parco e la puntuale disciplina che ne regola la gestione, gli scriventi ritengono che anche la localizzazione delle opere avrebbe dovuto costituire oggetto di attenta valutazione e ponderazione degli interessi in gioco.

Tale indicazione è, del resto, suffragata dalla lettura dell'art. 51 N.T.A. P.T.C.P., secondo cui alle norme del piano è consentito derogare solo per opere di interesse pubblico “**che non possono diversamente essere localizzate**”: nel caso di specie, manca dunque la

dimostrazione dell'assenza di alternative alla collocazione del CERBA nel perimetro del Parco Sud. Così come, del resto, manca qualunque indicazione del bilanciamento degli interessi in gioco: i valori ambientali dell'area, riconosciuti con legge dalla stessa Regione che ora intende sacrificarli, non sono neppure menzionati nelle pur scarse linee guida approvate dal Comune di Milano. Le p.a. coinvolte hanno semplicisticamente privilegiato gli interessi (economici) più immediati rispetto a quelli (ambientali) di lungo periodo.

Secondo il parere degli autori delle presenti note, tuttavia, questa carenza procedurale mette in luce una più grave insufficienza: essa denota infatti una scarsa conoscenza dei luoghi che, al contrario, rappresenta il presupposto essenziale per la definizione dello statuto dei luoghi e l'invariante complessiva di qualunque trasformazione sostenibile del territorio.

Trascurare questo aspetto significa non comprendere la delicatezza e la complessità del progetto che le Amministrazioni intendono realizzare: al di là degli aspetti procedurali, di cui si dirà, infatti, va segnalato fin d'ora che la preoccupazione degli odierni scriventi sorge in relazione al fatto che la localizzazione del CERBA nel Parco Agricolo Sud non costituisce un fatto neutro e non può dunque essere liquidato in modo superficiale.

3) La procedura di accordo di programma

Il provvedimento comunale in oggetto si inserisce nel quadro di un procedimento volto alla realizzazione del CERBA, promosso dalla Regione Lombardia con D.G.R. n° 8/1815 del 1.2.2006. Tale delibera, invero, fa esclusivo riferimento alla procedura negoziale di cui all'art. 26 N.T.A. del P.T.C.P. del Parco.

A tale proposito, occorre formulare alcune osservazioni:

1. innanzitutto, **P'accordo di programma relativo al CERBA è stato semplicemente promosso: al medesimo stadio di avanzamento è il procedimento di formazione del PCU; nessun parere – fatta eccezione per quello della Commissione edilizia del Comune – è stato emesso in relazione a un progetto, tutto da definire;**
2. la fonte normativa dell'accordo di programma in questione non è indicata con precisione: in ogni caso, occorre tenere ben distinto l'accordo di

programma relativo alla formazione del Piano di Cintura con quello di cui all'art. 52;

3. a prescindere dalle differenti caratteristiche degli accordi menzionati, è principio di diritto indiscutibile quello secondo cui la programmazione negoziata non può prescindere dal rispetto di alcune *invariabili*, di carattere tanto ambientale quanto urbanistico.

1. Quanto al primo punto, si tratta di una circostanza di fatto che non può essere sottovalutata, in questa fase del procedimento: nessun provvedimento definitivo è stato ancora assunto dagli Enti competenti e l'intero progetto, ad oggi neppure definito, dovrà essere ampiamente e approfonditamente discusso nelle sedi opportune. Analogamente, nessun atto vincolante e definitivo è stato approvato e lo stesso termine del 31.3.2006, indicato dalla Regione quale scadenza perentoria, altro non può rappresentare se non un primo, indicativo, passaggio di una procedura ben più ampia e lunga.

Si precisa, in particolare, che la delibera di Giunta provinciale n° 19/06, avente a oggetto "*Adesione all'accordo di programma per la realizzazione del Centro Europeo di Ricerca Biomedica Avanzata – CERBA*" - oltre a essere stata emessa da organo incompetente ai sensi dell'art. 52 – presenta un'ulteriore irregolarità: mentre, infatti, la rubrica, fa riferimento all'adesione a un accordo di programma, il deliberato, al contrario, ha ad oggetto solo il "*parere favorevole all'adesione alla proposta di accordo di programma...*".

2. Ciò posto, occorre chiarire con esattezza a che tipo di accordo di programma ci si riferisce, nel caso in esame.

Il P.T.C.P. del Parco, infatti, menziona due tipi di accordo: quello di cui all'art. 26 e quello oggetto dell'art. 52: si tratta di istituti distinti, sia per le finalità perseguite che per i presupposti di legittimità. Entrambe le norme, peraltro, fanno riferimento, in alternativa, a più generiche "*procedure di programmazione negoziata*".

La delibera di Giunta Provinciale n° 19/2006, riporta entrambe le norme in premessa, apparentemente senza effettuare alcuna scelta.

2.1.1. Attraverso l'accordo di programma di cui all'art. 26 – da approvarsi ex art. 27 L. 241/1990 o "*tramite procedure di programmazione negoziata*" – si individuano le modalità, i tempi

e i contenuti del Piano di Cintura Urbana, il quale riguarda aree che costituiscono “*fasce di collegamento tra città e campagna*”.

È pur vero che in tali aree “*devono essere contemperate le esigenze di salvaguardia, di recupero paesistico e ambientale e di difesa dell’attività agricola produttiva, con la realizzazione di interventi legati alla fruizione del parco, quali aree a verde, attrezzature sociali e ricreative, impianti sportivi e funzioni di interesse generale*”, ma la disposizione deve essere letta nel quadro della disciplina in cui è inserita.

Si deve dunque tener conto del fatto che le finalità perseguite e gli usi consentiti nell’ambito di un Parco agricolo sono ben chiariti dagli artt. 1 e 16 della L.R. 86/1983, che fanno riferimento al mantenimento e alla valorizzazione dei caratteri ambientali e paesaggistici tipici. Analogamente, l’art. 2 L.R. 24/1990, dispone che “*nel Parco possono essere previsti specifici ambiti nei quali realizzare particolari strutture per lo svolgimento in forma integrata e coordinata delle diverse attività connesse con le finalità dell’area protetta, nel rispetto del quadro paesistico tradizionale*”.

Più in generale, si deve riconoscere che il paesaggio da tutelare – secondo il nuovo art. 9 Cost. – è la forma del territorio che esprime una qualità strutturale estetico-culturale.

In questo contesto, le “*funzioni di interesse generale*”, menzionate nell’art. 26, non possono essere interpretate come funzioni di carattere esclusivamente economico, che prescindono da quelle ambientali, sanitarie, sociali e culturali espresse dal Parco.

Proprio in ragione di questa specifica accezione di *interesse pubblico*, la giurisprudenza ha più volte sottolineato che sussiste proprio in capo alle p.a. interessate un interesse generale alla conservazione del P.T.C.P., da far valere nei confronti di chiunque.

Più in generale, gli scriventi ritengono che, nel presente caso, **la valutazione degli interessi in gioco sia stata già compiuta a monte dalla Costituzione e dalla normativa di settore.** Si considerino, infatti:

- ◆ in generale, gli artt. 9 e 32 Cost;
- ◆ l’art. 117 Cost. che riserva la tutela dell’ambiente allo Stato;
- ◆ in particolare, la L. 394/1991;
- ◆ l’art. 142 del D.lgs. 42/2004, secondo cui **i parchi regionali sono aree tutelate per legge:** qualsiasi deviazione rispetto a tale impostazione, oltre

che ben chiara nel merito, dovrebbe dunque essere ampiamente e dettagliatamente motivata;

- ◆ la normativa regionale: L.R. 83/1986, L.R. 24/1990, D.G.R. 3.8.2000;
- ◆ la giurisprudenza della Corte Costituzionale, in base alla quale l'ambiente è un **valore costituzionale trasversale**;
- ◆ più specificamente, quella secondo cui **i parchi costituiscono “centri di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, in una corretta e moderna concezione dell'ambiente”¹**.

E si consideri altresì che, spesso, il legislatore, più che tutelare il bene ambientale inciso dall'intervento umano, intende contenere gli effetti dannosi per la salute umana che la lesione di quel bene può provocare.

Una corretta interpretazione delle norme in questione conferma, dunque, che le funzioni di interesse generale consentite all'interno del Parco, non possono che essere quelle legate alla fruizione del parco: solo in virtù di tale finalità la normativa di P.T.C. del Parco ammette di superare la principale e prioritaria funzione agricola. L'insediamento del CERBA necessita quindi, per avere piena legittimità, di una procedura di variante al P.T.C. del Parco Agricolo Sud.

Il problema, del resto, si è posto anche in sede di Commissione Edilizia, laddove la stessa riporta a verbale che *“considera debba essere assicurata la logica territoriale del parco agricolo come comparti a verde per la città di Milano e quindi gli interventi dovranno inserirsi adeguatamente nel suo complesso”*.

Proprio la necessità di costruire l'interesse pubblico concreto, che consideri e valorizzi tutti i valori e le eccellenze coinvolte, impone innanzitutto un'istruttoria completa ed esaustiva, che deve essere condotta in modo specifico dall'Ente Parco, quale struttura amministrativa e tecnica capace di garantire una cura più puntuale e specialistica del fine imposto.

2.1. 2. Sotto altro profilo, la delibera regionale riporta che *“l'art. 26...prevede che all'interno dei Piani di Cintura possano essere localizzate attrezzature di interesse generale e che detti Piani possono essere*

¹ Corte Cost., 15 luglio 1994, n° 302

approvati anche con stralci, con specifico accordo di programma". In effetti, il piano può essere approvato per stralci, ma con riferimento a un'area omogenea, come si evince dal chiaro disposto dell'art. 26 e dal continuo riferimento al concetto di "intera area" (art. 26 comma 2 lett. a) – h)). Ad analoga conclusione si dovrebbe giungere a seguito della lettura dell'art. 2 L. 349/1991, secondo cui i parchi regionali costituiscono "un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi".

In ogni caso, fino all'approvazione dello stralcio – cosa che nel presente caso non è ancora avvenuta – non possono che applicarsi le norme del Piano di Cintura. Ebbene, va a proposito rilevato che la Giunta provinciale, con delibera n° 20 del 17.1.2006, ha semplicemente espresso parere favorevole all'avvio dell'accordo di programma per la redazione del PCU Comparto 3, all'interno del quale dovrebbe essere collocato il CERBA.

Per quel che è dato leggere nella delibera menzionata, i criteri guida per la redazione di tale piano non sembrerebbero compatibili con la realizzazione del Centro. Nello stesso senso, deve essere interpretato anche il punto e), relativo agli ambiti di trasformazione di territori, soggetti a usi impropri o di scarso valore agricolo o naturalistico: le trasformazioni, infatti, devono essere caratterizzate dal "rispetto complessivo della matrice paesaggistica, per divenire elementi di transizione tra l'urbano e il territorio agricolo del parco".

Sul punto, da ultimo, si consideri che, a norma dell'art. 26 comma 5, "fino all'approvazione del piano di cintura urbana è ammesso l'ampliamento del 20% delle strutture edilizie residenziali e, previa dichiarazione di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 14, di quelle a uso produttivo extragricolo".

2. 2. L'accordo di cui all'art. 52, invece, consente "***l'attuazione delle finalità del Parco***".

Ne consegue, innanzitutto, che, se si intende operare in deroga al P.T.C.P. occorre fare riferimento ad altri strumenti:

- ◆ l'art 51 (*poteri di deroga*): la norma consente, per l'appunto, una deroga alle disposizioni del P.T.C.P. "per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, che non possono essere diversamente localizzate"; la deroga, in tal caso, deve essere assentita dal Consiglio provinciale e richiede l'approvazione della Regione in caso di modifiche al P.T.C.P..
- ◆ L'art. 18 comma 6 ter L.R. 86/83, analogamente, prevede una deroga al

regime del Parco, per la realizzazione di opere pubbliche previste dalla legislazione nazionale, “*che non possono essere diversamente localizzate*”.

In entrambi i casi, comunque, è disposto che l'autorizzazione del progetto stabilisca – a titolo di compensazione – il “ripristino o recupero ambientale eventualmente necessario, nonché l'indennizzo per danni ambientali non ripristinabili o recuperabili”. Il tenore delle norme lascia chiaramente intendere che la valutazione dell'impatto ambientale connessa all'opera che si intende realizzare deve essere effettuata contestualmente all'approvazione del progetto e non può essere da questa scissa.

Ciò nonostante, di tali analisi non c'è traccia nelle prime delibere approvate dagli enti competenti, benché la localizzazione e l'approvazione stessa del CERBA sembrano costituire un presupposto di fatto, più che l'oggetto dell'accordo stesso.

2.3. Come anticipato, al di là delle diverse caratteristiche indicate, sotto il profilo formale, gli artt. 26 e 52 consentono di stipulare, indistintamente, l'accordo di programma ex art. 27 L. 142/1990, il PII ex L.R. 9/1999, di fare riferimento al procedimento di cui all'art. 27 L. 241/1990, ovvero a “*qualsivoglia procedura di programmazione negoziata*”.

Ebbene, ciascuno di tali strumenti presuppone il rispetto di determinati requisiti. Ad esempio, l'accordo di programma:

- ◆ è un rapporto tra soggetti diversi e autonomi;
- ◆ è un accordo organizzativo (che consente la negozialità del potere discrezionale della p.a.);
- ◆ deve contenere: modalità, tempi e finanziamenti dell'intervento che si intende realizzare (ha a che fare più con il *quomodo* che con l'*an*);
- ◆ deve essere promosso dal soggetto istituzionalmente competente;
- ◆ vi si giunge mediante trattative (e non raccolta di pareri);
- ◆ la conclusione è raggiunta dai titolari degli organi esecutivi degli enti coinvolti e determina l'insorgere di un *vincolo contrattuale* tra i partecipanti, che si impegnano al rispetto degli impegni assunti;
- ◆ successivamente, è necessaria l'approvazione dell'ente promotore (è dunque fondamentale la sua iniziale individuazione), salvo il caso in cui il

provvedimento di approvazione è destinato a produrre effetto di variante urbanistica.

Quanto al PII (L. 179/1992 e L.R. 9/1999):

- ◆ è finalizzato a riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale;
- ◆ presuppone il documento di inquadramento;
- ◆ la relativa disciplina è stata oggi interamente sostituita dalla L.R. 12/2005.

Le ipotesi residue di procedura negoziata sono disciplinate dall'art. 2 comma 203 L. 662/1996, il quale include: la programmazione negoziata (persegue finalità di sviluppo; è una categoria molto vasta, all'interno della quale si situano le altre fattispecie di accordo, successivamente descritte e cui la programmazione negoziata è prodromica), l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto di programma, il contratto d'area. In generale, va evidenziato che l'accordo amministrativo è consentito solo per la pianificazione attuativa.

In casi analoghi, infine, gli E.L. hanno fatto uso dell'istituto della conferenza di servizi: a tale conferenza, partecipano tutti i soggetti interessati, i cui atti sono del tutto autonomi, secondo le regole previste dalla distribuzione istituzionale delle proprie competenze:

- ◆ solitamente si decide all'unanimità, ma rileva il dissenso relativo all'interesse sensibile;
- ◆ la conferenza non si conclude con un provvedimento unilaterale imputabile alla conferenza stessa, essendo necessario un successivo atto dell'Amministrazione procedente (che, nuovamente, va ben identificata sin dall'inizio) che faccia propri i risultati della conferenza;
- ◆ può indicare delle prescrizioni;
- ◆ è un procedimento amministrativo, a differenza dell'accordo di programma.

Per quel che attiene, infine, il procedimento di cui alla L. 241/1990, va rilevato il carattere primario degli interessi ambientali in tale ambito: si pensi al fatto che la gestione dei profili ambientali è sottratta al criterio di economicità dell'azione amministrativa, circostanza che ne evidenzia la posizione differenziata, che non tollera il sacrificio del bilanciamento degli interessi.

2.4. Poste le norme in gioco, la delibera comunale non chiarisce, a parere degli scriventi, quale sia, in effetti, lo strumento adottato in concreto dalle Amministrazioni coinvolte. La necessità di fornire una risposta al quesito, tuttavia, appare di particolare rilevanza anche in relazione al valore che assume la delibera comunale nell'ambito di ciascuna procedura.

3. Come accennato, non si può sottacere la preoccupazione degli scriventi in relazione al fatto che la procedura negoziale avviata non precisa e non dà alcuna garanzia neppure in relazione alle invariabili, di carattere ambientale e non.

Si fa riferimento, in particolare, a:

- ◆ la dichiarazione di compatibilità ambientale, prevista dall'art. 14 delle N.T.A. del P.T.C.P.: per quanto essa sia menzionata nelle delibere provinciali indicate, non vi è alcuna indicazione dei tempi e dei modi con cui sarà effettuata;
- ◆ la valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica che pure, anche alla luce della recente L.R. 12/2005, dovrebbero essere eseguite – in una fase anticipata del procedimento.

Più in generale, occorrerebbe forse, nell'ambito della procedura negoziale avviata, tener conto del fatto che la disciplina del paesaggio – specie a seguito della ratifica da parte dell'Italia della Convenzione sul paesaggio – si inserisce a pieno titolo nel concetto (di origine comunitaria) di **sostenibilità territoriale**, declinato sotto svariati profili, in termini di riproducibilità delle risorse o di verifica preventiva della compatibilità degli usi dei suoli con la tutela della salute e della qualità della vita delle popolazioni insediate.

In relazione a tali prospettive, si ricorda che, proprio in relazione alla legge regionale lombarda, la corte costituzionale ha di recente ricordato che le procedure negoziate non possono sostituirsi alle discipline nazionali o addirittura comunitarie, essendone piuttosto definite.

4. Connesso ai precedenti, vi è un ulteriore profilo critico che non è possibile sottacere.

La relazione tecnica di variante inquadra il provvedimento in itinere entro una procedura di Accordo di Programma tra la Regione Lombardia (ente proponente), la Provincia di

Milano, il Comune di Milano e il Parco Agricolo Sud Milano, finalizzato alla realizzazione del CERBA.

La stessa delibera al punto 1 afferma che la variante *“recepisce i contenuti dell’ipotesi di Accordo di Programma per la localizzazione e realizzazione del CERBA, anche in relazione ai contenuti di stralcio del Piano di Cintura urbana 3.2 e ne assegna la conseguente disciplina urbanistica sul territorio”*.

Tra gli elaborati della variante posta in pubblicazione ai fini delle osservazioni, non è stato possibile reperire il testo dell’ipotesi di Accordo di Programma raggiunto tra gli Enti.

Si ritiene che tale carenza costituisca una lacuna alla comprensione degli elaborati posti in visione ed alla stessa completezza dei contenuti della variante urbanistica, proprio in considerazione dello specifico contenuto di stralcio del Piano di Cintura Urbana.

E’ noto, infatti, per stessa rappresentazione datane dalla relazione di variante, che sussiste una parallela procedura di Avvio di un Accordo di Programma promosso dalla Provincia di Milano, ai sensi dell’art. 26 delle N.T.A. del P.R.C. del Parco Agricolo Sud Milano per la redazione del Piano di Cintura Urbana relativo al comparto interessato dalle aree sottoposte a variante, di cui alla deliberazione della Giunta provinciale n. 20 del 17.01.2006.

Ne consegue che allo stato, la cittadinanza non sia stata messa nella condizione di verificare la coerenza tra la strumentazione di pianificazione territoriale sovraordinata e pianificazione territoriale elaborata dal Comune di Milano, ancorchè nell’ambito di una procedura negoziale.

4) La variante urbanistica

4.1. Venendo, nello specifico, alla delibera cui accedono le presenti osservazioni, vi è da rilevare innanzitutto una irregolarità attinente ai rapporti con il PTCP del Parco Agricolo Sud.

Il P.T.C.P. di un Parco regionale, infatti, ha gli effetti di piano territoriale paesistico, le cui prescrizioni urbanistiche sono immediatamente vincolanti per chiunque (art. 1 comma 5, N.T.A. P.T.C.P. Parco Agricolo Sud). Esso è vincolante nei confronti della pianificazione urbanistica comunale (art. 3 N.T.A. P.T.C.P.) e può sostituirsi ai P.R.G. comunali nelle disposizioni difformi. Addirittura, esso ha valore di direttiva per le

aree esterne al Parco, ma ad esso legate funzionalmente.

Da ciò consegue che, ai sensi dell'art. 3 N.T.A. P.T.C.P., i Comuni possono modificare le previsioni azzonative del P.R.G. solo per adeguarlo alle indicazioni del P.T.C.P. . Per modificare le disposizioni del P.T.C.P. è necessario l'intervento della Regione.

Analogamente, la Regione può autorizzare, in deroga, la realizzazione di opere pubbliche che non possono essere diversamente localizzate (art. 51).

Nel caso di specie, tuttavia, **sebbene la variante intervenga pacificamente a modificare il P.T.C.P. del Parco relativamente a un'area di vaste dimensioni, il Comune ritiene di poterla approvare senza il coinvolgimento della Regione.** La delibera comunale dà, infatti, atto che la variante “*sarà parte integrante dell'ipotesi di accordo di programma*”.

Ciò risulta illegittimo, sia dal punto di vista sostanziale – posto che con atto amministrativo si pretende di modificare la disciplina contenuta in una legge regionale – sia sotto il profilo formale e procedurale. Sia che si faccia riferimento al solo art. 26 N.T.A., come si evince dagli atti prodotti dagli Enti interessati, sia che si applichino, come invece dovrebbe essere fatto, i successivi artt. 51 e 52, la normativa prevede infatti che:

- ◆ la Regione approva le varianti al Piano nell'ambito della procedura negoziata, tramite propria delibera di G.R. ;
- ◆ tale approvazione è subordinata, non solo alla positiva valutazione del progetto (che nella fattispecie manca), ma altresì alla previsione delle opere di ripristino/recupero ambientale o della compensazione dei danni non recuperabili. Di tutto ciò, non vi è traccia negli atti relativi alla procedura.

Rispetto a tali disposizioni, invece, l'unico intervento della Regione, è consistito fino ad ora nella promozione di un accordo di programma per la realizzazione del CERBA: in tale atto, tuttavia, non si può intravedere alcun assenso alla variante che il Comune intende ora approvare. Né varrebbe, a sanare la situazione un successivo intervento dell'istituzione in sede di accordo di programma: in materia di varianti urbanistiche e di tutela dell'ambiente, infatti, non possono trovare spazio atti di autorizzazione taciti.

Il rischio, che gli scriventi vorrebbero scongiurare, è quello che si giungesse all'accordo di programma avendo già, di fatto, deciso, in modo frammentario e privo di adeguato

controllo, le questioni più rilevanti del complesso progetto: in tal modo, infatti, verrebbe a mancare proprio il carattere partecipativo dell'accordo stesso e si impedirebbe, in sostanza, il corretto svolgimento del dibattito su un tema tanto rilevante quanto delicato.

Al contrario, la giurisprudenza ha chiarito che **“la variante allo strumento urbanistico...per la realizzazione di impianti produttivi – pur ammettendola possibile per la realizzazione di un complesso alberghiero – in un’area destinata a parco, da assumersi in una conferenza di servizi, non è atto positivo dovuto a fronte di opere di interesse pubblico, ma oggetto di potere discrezionale con comparazione dell’interesse alla realizzazione dell’opera con altri interessi (urbanistico, edilizio, paesistico, ambientale), ben potendosi concludere negativamente”².**

4. 2. Da ultimo, si ritiene che una proposta di variante come quella in oggetto dovrebbe essere valutata anche alla luce del Piano di Settore Agricolo del Parco.



5. Estensione territoriale sottoposta a variante

La relazione tecnica informa che la porzione di territorio interessata dalla variante si estende per circa mq. 620.000 attualmente adibiti ad uso agricolo.

Per dette aree l'attuale Piano Regolatore di Milano prevede una destinazione per massima parte (pari a mq. 584.473 circa) a VA - verde agricolo - e per una più modesta quota (pari a mq. 36.475 circa) a V.C. - verde comunale.

Per effetto della variante in itinere dette aree verrebbero integralmente destinate a SI/H (servizi intercomunali, con specifica destinazione ospedaliera).

Considerato che la relazione tecnica riporta l'intendimento di destinare poco meno della metà delle aree interessate dal provvedimento (mq. 320.000 circa) ad *“area a parco da garantire all'uso pubblico”* ed essendo tale dichiarata destinazione del tutto congrua con l'attuale destinazione assegnata alle aree dal vigente P.R.G. ci si domanda la necessità di estendere anche sulla porzione a parco gli effetti di detta variante.

Preso atto dai giornali della sussistenza di un progetto preliminare realizzato dall'Arch. Renzo Piano, ci si interroga sulle ragioni per le quali la variante non richiami tale elaborato

² Cons. St., 7 agosto 2003, n° 4568

progettuale che potrebbe appunto consentire di circoscrivere la variante alle aree effettivamente da destinarsi agli istituti di ricerca e funzioni connesse.

6. Titolarità delle aree

Dalla lettura dei principali quotidiani si apprende che la proprietà delle aree è del finanziere Salvatore Ligresti, che le dovrebbe eventualmente mettere a disposizione della Fondazione CERBA.

Da quanto concesso in visione al pubblico, non vi è alcun documento che sancisca un impegno di trasferimento delle aree interessate dalla variante, dall'attuale proprietario alla Fondazione CERBA.

Per quanto anticipato ed evidenziato in particolare ai punti 1) 3.4) 5) 6) e 7) si ritiene che la documentazione posta in pubblicazione ai fini della raccolta delle osservazioni risulti carente di adeguati supporti sostanziali. Si richiede pertanto, quantomeno, una nuova pubblicazione completa di tutta la documentazione indicata.



7. Conclusioni

7.1. Per le ragioni esposte, gli scriventi auspicano innanzitutto che, nel prosieguo, le Amministrazioni competenti modifichino il procedimento avviato, nel senso di una maggiore partecipazione e trasparenza nei confronti del pubblico e, in particolare, delle associazioni ambientaliste, quali enti preposti alla tutela del Parco.

Ciò, non solo in virtù della più recente disciplina in tema di partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa (cfr. Convenzione internazionale di Aarhus, sottoscritta il 25 giugno 1998 e ratificata dall'Italia con L. 108/2001), ma anche in relazione al fatto che – pur vertendosi in materia in cui deve essere riconosciuta ampia discrezionalità alla p.a. – si tratta pur sempre di discrezionalità tecnica, su cui è riconosciuta un'altrettanto ampia possibilità di sindacato.

7. 2. Più in generale, si auspica un serio approfondimento del progetto in questione, posto che, ad oggi, la proposta di variante del PRG si fonda in realtà su basi quantomeno deboli, in particolare su “*elaborati in fase di definizione*” o “*in fase di perfezionamento*”, come risulta dalla relazione di variante.

Al di là delle osservazioni procedurali avanzate, si rileva che la stessa area prescelta non rivela nessun progetto urbanistico definito (mancano, ad esempio, specifici azzonamenti o la localizzazione delle funzioni), gli elaborati della variante sono privi di studi e analisi urbanistico-ambientali su: paesaggio, ambiente, uso dei suoli, qualità dei suoli, gli aspetti storici ecc. .

Lo stesso documento di “inquadramento trasportistico” risulta essere una generica dichiarazione di intenti o di desiderata, senza tra l’altro specificare costi e competenze.

Appare inoltre poco giustificabile – e del resto poco giustificata nei documenti prodotti dai proponenti e dalle tre Amministrazioni Pubbliche coinvolte - l’urgenza con cui viene percorso l’iter di approvazione del Cerba.

Già nel 2002 il Consiglio Provinciale di Milano, “*considerata l’urgenza del caso*”, deliberò di approvare “*l’attivazione della procedura di Programmazione negoziata ex art.52 delle NTA del PTC del parco Agricolo Sud Milano – approvato con DGR n.7/818 in data 3 agosto 2000 - per le aree e secondo i contenuti dello schema di procedura negoziata richiamato in premessa, costituente parte integrante e sostanziale della presente, qui data per definitivamente approvata*”.

Non risulta, tuttavia, agli scriventi che l’accordo definitivo per il raddoppio dello IEO, con il relativo stralcio di aree dal Parco Agricolo Sud Milano, sia mai stato successivamente discusso dal Direttivo del Parco ne tanto meno approvato dal Consiglio Provinciale così come previsto dall’art. 52 delle NTA del PTC del Parco e come espressamente indicato dall’art. 3 di quello stesso schema di procedura negoziata tra la Provincia di Milano ed il Comune di Milano.

A maggior ragione, si deve dunque ribadire che, in relazione al procedimento avviato, non ha ragione di essere posta alcuna urgenza – né sotto il profilo giuridico, né dal punto di vista dell’opportunità e della corretta amministrazione dell’interesse pubblico.



Alla luce delle argomentazioni svolte, gli scriventi manifestano la propria contrarietà rispetto al procedimento avviato dal Comune di Milano e dalle Amministrazioni coinvolte: esso, infatti, rivela molte lacune, non è rispettoso del dettato di legge ed appare ancora del tutto privo di reali contenuti urbanistici, ambientali e tecnici.

Come si è illustrato, infatti:


- ◆ si fa riferimento a una iniziativa e a un progetto che non risultano ancora definiti e individuati, così come implicitamente ammesso dal verbale di Commissione Edilizia di Milano del 16.03.06;
- ◆ l'area prescelta dalla variante non rivela nessun progetto urbanistico definito (mancano viabilità, trasporti, azionamenti specifici, localizzazione di funzioni et c.) né sembra voler delineare una qualche organizzazione dell'area. Ciò costituisce un'evidente riprova della mancanza di un progetto;
- ◆ gli elaborati della variante sono del tutto privi di studi e analisi urbanistico-ambientali su: paesaggio, ambiente, uso dei suoli, qualità dei suoli agricoli, aspetti storici dei territori etc.;
- ◆ nessun accordo di programma è ancora vigente e nessun Piano di Cintura è ancora stato elaborato, né adottato, né presentato;
- ◆ in ogni caso, le procedure negoziate avviate (una dalla Regione Lombardia e una dalla Provincia di Milano), contrastano vistosamente sia con l'art. 26 N.T.A. – che avrebbe richiesto una attenta considerazione della natura e degli effetti prodotti dagli interventi che si intendono promuovere all'interno degli ambiti sottoposti alla preventiva formazione dei Piani di Cintura Urbana – sia con quanto disposto nei successivi artt. 51 e 52 N.T.A.;
- ◆ la coerenza fra i contenuti delle due procedure, peraltro, non è garantita da alcun atto amministrativo;
- ◆ la variante non affronta il problema dei costi, sia pubblici che privati, connessi all'operazione prevista. Né definisce a chi debbano essere accolte l'esecuzione delle varie opere;
- ◆ il procedimento appare, poi, affetto da una vistosa mancanza di trasparenza, del tutto inaccettabile per un atto che prefigura una così importante trasformazione dell'assetto urbanistico e territoriale.

Per tutte queste ragioni, gli autori delle presenti osservazioni ritengono che la delibera approvata dalla Giunta Comunale sia illegittima e foriera di gravi pregiudizi per l'ambiente e il territorio milanese e che il procedimento amministrativo in cui la stessa si colloca presenti gravi irregolarità e carenze.

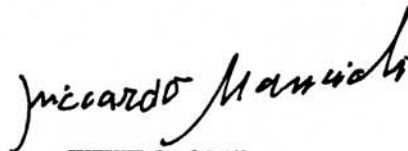
In tali condizioni, gli stessi auspicano il ritiro della delibera e la correzione delle procedure avviate.



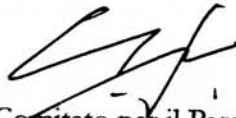
Italia Nostra Milano
Alberto Ferruzzi
Presidente



WWF Lombardia
Paola Brambilla
Presidente



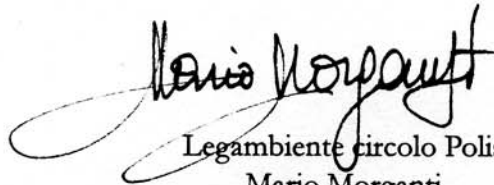
WWF Sud Milanese
Riccardo Manciola
Responsabile della sezione



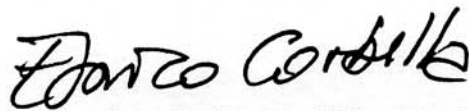
Associazione Comitato per il Parco Ticinello Onlus
Giuseppe Mazza
Consiglio Direttivo



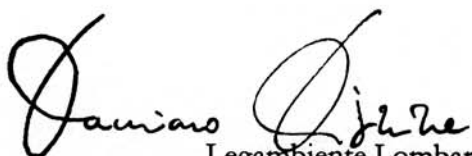
AIAB Lombardia
Giovanni Brambilla
Presidente



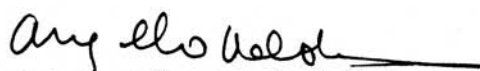
Legambiente circolo Polis
Mario Morganti
Presidente



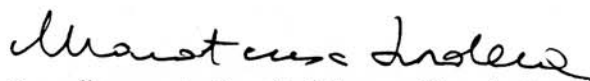
Associazione per il Parco Sud
Enrico Corbella
Presidente



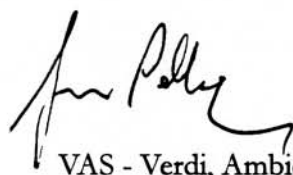
Legambiente Lombardia
Damiano Di Simine
Referente Parchi



Comitato per il Parco Agricolo Sud zona 6
Angelo Valdameri
Coordinatore



Coordinamento Comitati Barona-Ronchetto
Maria Teresa Lardera
Coordinatrice



VAS - Verdi, Ambiente e Società
Guido Pollice
Presidente