Egr. Sig.
Dott. Alberto Bobba
Sindaco di Menaggio
Comune di Menaggio

p.c. Egr. Sig.
Francesco Guaita
Assessore Edilizia Privata
Comune di Menaggio

p.c. Sig. Pierluigi Danieli
Ufficio Tecnico del
Comune di Menaggio
Via Lusardi, 26 - 22017 Menaggio

p.c. Spett.le
Regione Lombardia
Dir. Gen. Territorio e Urbanistica
Via Sassetti, 32/2 - 20124 Milano

p.c. Spett.le
Direzione generale
per i Beni Culturali e Paesaggistici
Corso Magenta, 24 - 20123 Milano

p.c. Egr. Arch.
Alberto Artioli
Soprintendenza per i beni architettonici e
per il paesaggio della Lombardia
Piazza Duomo, 14 - 20122 Milano

p.c. Egr. Arch.
Giuseppe Cosenza
Provincia di Como
Settore Pianificazione Territoriale
Via Borgovico, 148 - 22100 Como

p.c. Gent. Sig.ra
Dott.ssa Adriana Paolillo
Responsabile VAS/VIA
Provincia di Como
Via Borgovico, 148 - 22100 Como

p.c. Spett.le
Comunità Montana
Valli del Lario e del Ceresio
Palazzo Gallio - 22015 Gravedona ed U.

p.c. Spett.le
A.R.P.A. Dipartimento di Como
Via Einaudi, 1 - 22100 Como

Menaggio, 19 gennaio 2012

Oggetto: **<u>osservazioni in merito ai Piani attuativi di iniziativa privata PL 12 e 13 (*"PL Pastura"*)</u>**

<u>Premessa</u>

Con le deliberazioni di Giunta Comunale nn. 123 e 124 del 29.09.2011 sono stati adottati i Piani attuativi in oggetto. I due interventi edilizi, unitariamente considerati, costituiscono un unico Piano di Lottizzazione (*"PL Pastura"*), che si estende nella porzione sud orientale di Menaggio e prende il nome dalla località "Pastura".

Si tratta di un piano di grandi dimensioni, che incide l'ultima zona verde del territorio comunale, già profondamente offeso dagli interventi edilizi che negli ultimi anni ne hanno modificato l'assetto

Comitato Civico "Per una Terra a Misura d'Uomo"
Via Castellino da Castello, 48
22017 Menaggio

urbanistico e il paesaggio, consumandone gradualmente le aree verdi. Anche per questa ragione, l'intervento ha suscitato notevoli discussioni tra i cittadini (oggetto anche di attenzione da parte della stampa locale) e la viva preoccupazione delle associazioni ambientaliste. Il Comitato Civico "Per una Terra a Misura d'Uomo" ha presentato già in data 26 settembre 2011, prima dell'adozione del piano, varie osservazioni sul progetto e sul suo iter di adozione, che sono tuttavia rimaste senza alcuna risposta.

La procedura seguita dall'Amministrazione Comunale per l'adozione del PL Pastura ha destato perplessità e non ha tenuto in debito conto i pareri degli Enti sovraordinati e delle Amministrazioni interessate (Provincia, Comunità Montana, ARPA Lombardia e Sovrintendenza per i Beni Architettonici e del Paesaggio della Lombardia), oltre che le preoccupazioni e le osservazioni espresse da cittadini e associazioni. Malgrado le dimensioni e l'importanza del progetto, non è stato previsto alcuno spazio di pubblica consultazione e l'adozione è avvenuta da parte della Giunta Comunale - senza alcun passaggio in Consiglio Comunale ai sensi della Legge 12 Luglio 2011 n. 106 - in prossimità del termine ultimo di decadenza dei due piani (30 settembre 2011), fissato dall'art. 26 della Legge Regionale n. 12 dell'11 marzo 2005, peraltro senza tenere in alcun conto il lavoro svolto in vista della prossima adozione del PGT Comunale e i principi di tutela del verde e riduzione degli indici edificatori indicati nei lavori preparatori tra le linee guida del nuovo PGT.

Le presenti osservazioni, elaborate dal Comitato Civico "Per una Terra a Misura d'Uomo" (di seguito: il *"Comitato Civico"*), sono condivise e sottoscritte anche da alcune tra le associazioni e organizzazioni ambientaliste più note e rappresentative, sia in ambito nazionale sia localmente:

- WWF Como;
- Italia Nostra – Sezione di Como;
- Legambiente – Circolo Valle d'Intelvi;
- Salviamo il Paesaggio – Forum italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio;
- Lega Abolizione Caccia – sez. di Lecco;

Si auspica che il sostegno e la condivisione, oltre che da parte di tanti cittadini, anche da parte di associazioni e organizzazioni di indubbia importanza e prestigio costituisca un ulteriore elemento di riflessione per l'Amministrazione Comunale e porti a un'attenta considerazione delle presenti osservazioni e a un ripensamento complessivo sul PL Pastura, la cui valutazione non dovrebbe prescindere dai criteri e dai principi ispiratori e dalle linee guida del nuovo PGT.

PER UNA TERRA A MISURA D'UOMO.
(Tocca la terra con leggerezza).

OSSERVAZIONI

I - VIZI DEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE

Il procedimento seguito dalla Giunta Comunale per l'approvazione dei due piani attuativi PL 12 e PL 13 presenta diversi profili di irregolarità, che lo viziano irrimediabilmente.

Osservazioni nn. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6: *mancata effettuazione della VAS*

Il primo difetto del procedimento consiste nella mancata sottoposizione a VAS del PL Pastura, frutto di una valutazione errata e contraddittoria, oltre tutto da parte di un soggetto sfornito di legittimazione a emettere il decreto di non assoggettabilità.

1.1. Il decreto del 15 settembre 2011 di non assoggettabilità alla VAS è nullo - anzi, addirittura **inesistente** - in quanto emesso dal geom. Pierluigi Danieli, Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune, nella (inesistente) qualità di Autorità Competente, mentre alla data di emissione del decreto tale qualità era rivestita dal geom. Enrico Bordoli, che aveva sostituito nell'incarico da qualche giorno lo stesso geom. Danieli (nominato Autorità Procedente) in virtù della delibera di Giunta Comunale n. 110 del 13 settembre 2011 che aveva rettificato, con efficacia immediatamente esecutiva, la precedente delibera n. 136 dell'8 settembre 2009.

Vale la pena precisare che la successiva delibera di Giunta Comunale n. 122 del 29 settembre 2011 con cui, a seguito delle osservazioni presentate dal Comitato Civico il 26 settembre 2011 circa la nullità del decreto in questione, l'Amministrazione ha cercato di sanare il vizio interpretando a posteriori il contenuto della delibera n. 110 è del tutto inutile, non potendosi intervenire *retroattivamente* per sanare un provvedimento che, all'atto dell'emissione, era addirittura *inesistente,* poiché emesso da soggetto privo di qualsiasi potere in quanto uscito dall'incarico, senza peraltro che nella delibera di sostituzione fosse fatta salva alcuna competenza residua per i procedimenti già avviati.

1.2. Il decreto di non assoggettabilità alla procedura VAS del PL Pastura - oltre che inesistente - è errato anche nel contenuto. In primo luogo, esso è **del tutto privo di motivazioni e gravemente contraddittorio**. Infatti, dopo avere correttamente dato atto dei pareri espressi dalla **Provincia**, nel senso dell'**assoggettabilità del P.A**. **alla procedura di VAS**, e dall'**ARPA** (che rimanda alla valutazione della Provincia) e dopo avere espressamente richiamato gli esiti e le argomentazioni emerse nella conferenza di verifica del 2 settembre 2011, dal cui verbale si desume il parere espresso anche dalla **Comunità Montana**, nel senso dell'**assoggettabilità alla VAS** vista anche la grande rilevanza dell'intervento, il tecnico conclude, senza alcuna spiegazione, di ritenere "*conseguentemente (sic) che l'attuazione del progetto non comporti effetti significativi sull'ambiente*". Tale affermazione è tuttavia in evidente contraddizione con le premesse, costituite dalle fonti richiamate in precedenza dallo stesso tecnico (pareri di Provincia, ARPA e Comunità

Montana: tutti in favore dell'assoggettabilità alla VAS). L'unica opinione espressa in sede di conferenza di verifica in senso conforme al decreto era stata quella del delegato del progettista, arch. Conca, ma è del tutto evidente che le conclusioni di tale tecnico – in linea con gli interessi dei committenti – non può costituire da sola la base del convincimento dell'Autorità Competente, specie alla luce dei diversi pareri espressi da tutti gli Enti Pubblici interessati.

Assenza di motivazioni e contraddittorietà interna costituiscono ulteriori vizi del provvedimento di non assoggettabilità alla VAS e, quindi, del procedimento di approvazione del PL.

1.3. Come ricordato al punto precedente, la necessità di sottoporre il P.A. alla procedura di VAS è stata espressamente riconosciuta dalla Provincia di Como, nell'ambito della procedura di verifica, con il parere a firma arch. Giuseppe Cosenza, prot. 5740 del 31 agosto 2011, richiamato nel decreto del geom. Danieli. Nel decreto di non assoggettabilità alla VAS non si motiva in alcun modo la decisione difforme a tale parere, il cui contenuto si dà qui per interamente richiamato e costituisce l'oggetto della presente osservazione.

1.4. Come pure si è ricordato, nel corso della conferenza di verifica di assoggettabilità a VAS tenutasi il 6 settembre 2001 (verbale richiamato nel decreto del geom. Danieli), anche la Comunità Montana competente, nella persona del responsabile arch. Luca Leoni, ha riconosciuto la necessità di sottoporre il P.A. alla procedura di VAS, in ragione delle dimensioni e dell'impatto dell'intervento. Nel decreto non si motiva la decisione difforme a tale parere, il cui contenuto è qui espressamente richiamato e pienamente condiviso.

1.5. Sempre nell'ambito della procedura di verifica, l'ARPA Lombardia ha demandato alla Provincia il compito di valutare l'assoggettabilità dell'intervento alla VAS, con ciò facendo proprio il parere dell'Ente Provinciale Nel proprio parere Prot. 5738 del 31 agosto 2011, richiamato nel decreto del geom. Danieli, l'ARPA presentava peraltro alcune **osservazioni sull'intervento**, del tutto condivisibili. In particolare:

i) il rapporto sul progetto non prende in considerazione il maggior carico di acque reflue e la maggior richiesta di acque potabili;
ii) manca una verifica sulla viabilità di accesso (attraverso la sede della ex ferrovia);
iii) il rapporto sul progetto non considera l'impatto da inquinamento acustico.

Nel decreto del geom. Danieli **non si risponde a tali osservazioni**, qui riproposte, e non si motiva la decisione di discostarsi dal parere dell'ARPA di demandare alla Provincia la valutazione sulla VAS.

1.6. La **decisione del TAR n. 2194 depositata l'8 settembre 2011** ha confermato che le procedure di VAS vanno estese ai piani urbanistici di particolare complessità e impatto anche se (in ipotesi) conformi alla strumentazione urbanistica comunale, con ciò ribadendo la **regola generale dell'assoggettabilità alla procedura di TUTTI i piani di un certo rilievo**.

Nel caso di specie, le dimensioni del P.L. sono assolutamente rilevanti (come riconosciuto dagli Enti partecipanti alla conferenza di verifica: si veda il parere della Comunità Montana) dal momento che l'intervento interessa un'area vasta (*oltre 12.500 mq, per quasi 6300 metri cubi previsti di edificazione*), con la presenza di radure terrazzate e di un compatto boscato. Contrariamente a quanto ritenuto dal geom. Danieli, l'attuazione del progetto comporterebbe indubbiamente effetti significativi sull'ambiente, nell'accezione di cui al D.Lgs. 152/2006, il che ne comporta l'assoggettabilità a VAS, anche alla luce della recente giurisprudenza qui ricordata.

Osservazione n. 2: mancata risposta alle osservazioni del Comitato Civico

In contrasto con lo spirito della legge regionale 11/03/05 n. 12, che prevede la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni, **non è stata data alcuna risposta** alle osservazioni sul decreto di non assoggettabilità a VAS depositate dal Comitato Civico il 26 settembre 2011. Tale omissione costituisce un ulteriore vizio della procedura di approvazione del PL.

Osservazione n. 3: parere contrario vincolante della Soprintendenza Regionale

Il PL Pastura è stato adottato dall'Amministrazione comunale in difformità al parere vincolante della **Soprintendenza per i Beni Architettonici e del Paesaggio della Lombardia** che, in data 30 settembre 2011 (quindi nel rispetto del termine di decadenza del PL), ha espresso **parere contrario** circa la compatibilità delle opere proposte con i principi di tutela paesaggistica.

In tale parere assolutamente condivisibile, protocollato dal Comune di Menaggio in data 3 ottobre 2011 al n. 6415, dopo avere esaminato attentamente la documentazione progettuale, la Sovrintendenza osserva che:

- dati i presupposti di tutela paesistica dell'ambito ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettera c) (D.M. 14/04/1971) e 142, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n. 42/2004
- visto l'art. 146 del D.Lgs. n 42/2004
- considerato che la Delibera della Giunta Regionale del 15 marzo 2006 n 8/2121 impone precisi criteri per la valutazione degli interventi e definisce gli elementi da tutelare in particolare alle schede relative agli insediamenti di versante e di terrazzo e per le porzioni di suolo che preservano ambiti naturali (scheda 1.10 Boschi) e forme strutturali antropiche di particolare valenza paesaggistica quali i terrazzamenti (scheda 2.2.4 Terrazzamenti);
- rilevato che il progetto riguarda la realizzazione di diversi edifici a destinazione residenziale per un volume complessivo pari a circa 6000 mc. posti tra edifici di recente edificazione e un nucleo sparso di vecchie case nella zona di "Pastura", su una superficie di oltre 12.000 mq. a ridosso del Monte Crocetta in parte coperta da bosco e In parte interessata da sistemi terrazzati, a segnalazione della passata vocazione agricola dell'ambito;
ravvisa che ***l'intervento, cosi come delineato nei suoi elementi essenziali, comporti****:*

- ***alterazione dello scenario percepibile dalla sponda opposta e dallo specchio lacustre***[1] ***espressamente tutelato in base alla legge*** *e menzionato nelle motivazioni decretate,* ***determinando una significativa interferenza per intrusione ad una quota del versante che presenta ancora caratteri di naturalità (bosco) e residue presenze di strutture terrazzate****;*
- ***modificazione del rapporti visivi*** ***con gli ambiti circonvicini di accertata qualità paesaggistica assoggettati a specifica tutela****; in particolare è* ***evidente il rischio di saldatura con le case sparse esistenti, creando una linea edificata senza soluzione di continuità*** *che prosegue oltre l'ambito di stretto interesse,*
- ***significative opere di rimodellazione dell'ambito*** ***a seguito di consistenti opere di scavo e di riporto****. In particolare per la realizzazione dei parcheggi e per l'allargamento del tracciato stradale.*
- la ***costruzione di strutture di contenimento del terreno di notevoli dimensioni****, senza che siano chiarite le opere di mitigazione e di compensazioni previste al fine di migliorare l'inserimento nel contesto.*

Ritiene che l'intervento proposto non risulta coerente con i valori decretati e gli elementi che, nel loro insieme, definiscono le peculiarità paesaggistiche dell'ambito, nè pare finalizzato ad un miglioramento della qualità paesaggistica complessiva del luoghi, pertanto questa Soprintendenza, per quanto di propria competenza, esprime ***parere contrario circa la compatibilità delle opere proposte****.*

Il parere contrario espresso dalla Soprintendenza, per il suo carattere vincolante, comporta l'impossibilità di perfezionamento dell'iter di approvazione del piano che, per effetto dell'inutile decorso del termine di legge del 30 settembre 2011 senza che sia intervenuta una valida adozione, è ormai decaduto e non può più essere approvato, dovendo trovare eventualmente spazio ogni sua ulteriore valutazione esclusivamente nell'ambito e nel rispetto del nuovo PGT.

Osservazione n. 4: omessa verifica della compatibilità con il PTCP

Non risulta acquisita la **verifica provinciale circa la compatibilità** del PL Pastura con i profili di carattere sovracomunale contenuti nel PTCP, secondo quanto previsto dall'articolo 92, punto 8 della Legge Regionale n. 12/2005. Tale omissione costituisce un ulteriore vizio della procedura e preclude l'approvazione del piano, dovendosi escludere che questo possa essere approvato in assenza di VAS e di verifica di compatibilità con il PTCP.

Osservazione n. 5: competenza del Consiglio Comunale per l'adozione del Piano attuativo

L'adozione del PL Pastura da parte dell'Amministrazione Comunale di Menaggio è avvenuta con delibera della Giunta Comunale, anziché con delibera dell'Organo Consiliare, ai sensi dell'**art. 5, comma 13, della Legge n. 106 del 12 luglio 2011** (cosiddetto *Decreto Sviluppo*), che ha stabilito

[1] Persino nella Relazione descrittiva Piano Attuativo "Pastura" allegata alla richiesta di approvazione del piano attuativo si legge che *"l'intera area è visibile dal Centro Lago"* (cfr. *Relazione cit., cap. 2, pag. 3*)

che "*i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale*".

Tale procedimento non è tuttavia corretto e la delibera di Giunta Comunale è viziata in quanto assunta dall'Organo Comunale con eccesso di potere e in violazione di legge. Infatti, come evidenziato sin dai primi commenti dalla migliore Dottrina[2], il trasferimento di competenza dai Consigli alle Giunte Comunali si riferisce alla sola *approvazione* dei piani attuativi, ma **non già** alla loro *adozione*, che deve quindi continuare ad avvenire con delibera di Consiglio.
L'**art. 42, comma 2, lett. b) del T.U. n. 267/2000** (*"Testo Unico degli Enti Locali"*) stabilisce infatti espressamente l'attribuzione di tale funzione ai Consigli Comunali e nello stesso senso dispone anche l'**art. 22 della Legge n. 36 del 30 aprile 1999** in tema di edilizia residenziale pubblica. Il Decreto Sviluppo non fa cenno a tali disposizioni, il che comporta per l'interprete, in mancanza di un'esplicita abrogazione, la necessità di risolvere un'evidente antinomia legislativa.

La soluzione del problema passa evidentemente dall'analisi del rapporto tra le due fonti normative. Poiché, secondo l'opinione maggioritaria, i Testi Unici - emanati dal Governo con Decreto Legislativo su delega del Parlamento - rivestono il medesimo rango gerarchico delle Leggi ordinarie emanate dal Parlamento, in applicazione del criterio cronologico si potrebbe in astratto ritenere avvenuta un'*abrogazione tacita* dell'art. 42, comma 2, lett. b) del T.U.E.L. per effetto dell'art. 5 comma 13 della Legge n. 106/2011, con conseguente passaggio definitivo della competenza in capo alla Giunta Comunale.

Tale interpretazione, seguita dall'Amministrazione di Menaggio, è tuttavia errata in quanto non tiene conto della norma di salvaguardia contenuta all'**art. 1 del T.U. 267/2001**, che richiamando la Carta Costituzionale stabilisce che "a*i sensi dell'art. 128 della costituzione* ***le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni***", escludendo perciò qualsiasi abrogazione tacita di norme del T.U.E.L.
Il Decreto Sviluppo fa peraltro esplicito riferimento alla sola normativa regionale, rappresentata dall'articolo 12 della Legge Regionale n. 12/2005 che, a seguito della modifiche introdotte con la Legge Regionale n. 4/2008, ha attribuito nuovamente ai Consigli Comunali il compito di provvedere all'adozione e approvazione dei piani attuativi, originariamente in capo alla Giunta, mentre - come ricordato - non menziona affatto il T.U.E.L

Peraltro, come puntualmente osservato anche da altri Commentatori[3], il Decreto Sviluppo parla espressamente e solo di *"approvazione"* che, in materia urbanistica, ha un significato puntuale e inequivoco distinguendosi dal diverso concetto di *"adozione"*, con cui non può confondersi. Si trat-

[2] Si veda ad esempio l'ampio commento di Alice Galbiati, pubblicato nel sito web dello Studio Legale Spallino di Como (visibile alla URL: http://studiospallino.blogspot.com/2011/09/piani-attuativi-di-chi-e-la-competenza.html)

[3] Si veda ad esempio l'ampio e ben argomentato commento di Mario Viviani, pubblicato su Altervista e visibile alla URL: http://www.ptpl.altervista.org/dottrina_contributi/viviani_mario_18102011_art_5_dl_70_2011.pdf

ta di due fasi distinte del procedimento relativo ai piani attuativi (e in genere agli strumenti urbanistici), dotate di funzioni e di adempimenti assolutamente specifici e diversi[4].

Date le circostanza, dovendosi escludere l'ipotesi di abrogazione tacita della norma del T.U.E.L., l'unica interpretazione possibile è quella di **mantenere in capo al Consiglio Comunale,** fino all'entrata in vigore della normativa regionale, **l'adozione dei piani attuativi, riservando invece alla Giunta Comunale il compito di approvare i piani attuativi adottati dal Consiglio e conformi al PRG:** ciò, facendo leva da un lato sulla lettera della norma del Decreto Sviluppo - in stretta osservanza del primo comma dell'art. 12 delle preleggi, secondo cui l'interprete non può attribuire alle parole "*altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle stesse*" - e dall'altro sulla sua natura eccezionale che, come tale, andrebbe interpretata restrittivamente, oltre che sull'argomento sistematico, elativo all'uso appropriato e differenziato, nel medesimo articolo (ai commi sesto e ottavo) delle espressioni "*adozione*" ed "*approvazione*".

Questa soluzione è l'unica che consente di attribuire efficacia concreta al Decreto Sviluppo nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal T.U.E.L., evitando - o limitando in massimo grado - antinomie di sistema e lesioni alle prerogative dei Consiglieri Comunali in ordine all'esame degli strumenti urbanistici, secondo l'attribuzione funzionale stabilita dall'art. 42 del T.U.E.L.

L'intervenuta adozione del PL Pastura da parte della Giunta Comunale anziché del Consiglio costituisce un'evidente violazione del T.U.E.L. e, come tale, una delibera illegittima e viziata.

II - CONSIDERAZIONI SUL PIANO DI ATTUAZIONE

Osservazione n. 6: Linee Guida e Documento di Scoping del nuovo PGT

Nelle **Linee Guida del PGT**, approvate dal Consiglio Comunale del 26 novembre 2009 e riprese nel **Documento di Scoping** della VAS del PGT nell'ottobre 2011, si dichiara espressamente, sin dalla premessa, che: "***La Missione per questa Amministrazione è la tutela e la salvaguardia del nostro territorio***" e poi ancora, al primo punto, si indica quale obbiettivo primario del nuovo PGT il "*contenimento dell'indice di edificabilità su tutto il territorio*" aggiungendo che *"laddove possibile e/o paesaggisticamente opportuno il rapporto volumetrico potrebbe essere* **ridotto** *rispetto a quanto previsto dal precedente PRG del 1999*".

[4] Si pensi alla disposizione del comma 4-bis dell'art.14 L.R. n.12/2005, ispirata al medesimo obiettivo di (pretesa) semplificazione, che consente al PGT di "stabilire i casi in cui i piani attuativi e loro varianti, conformi alle previsioni" dello strumento urbanistico generale, "sono adottati dalla Giunta Comunale e approvati dal Consiglio Comunale ...": l'esatto contrario di quanto prevede la ricordata disposizione del tredicesimo comma dell'art. 5. D'altra parte, sia al sesto sia all'ottavo comma del medesimo art. 5, il legislatore nazionale ha mostrato di ben conoscere la differenza tra adozione ed approvazione tanto da dover indicare entrambe le delibere (od i procedimenti): quella di adozione e quella di approvazione degli strumenti urbanistici.

L'intervento previsto nel Piano attuativo non è coerente con tali dichiarazioni e, vista la sua importanza e le sue dimensioni - nonché l'ormai prossima approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio, appare oltremodo opportuno che esso venga valutato e discusso alla luce e nel rispetto dei criteri che saranno adottati nell'ambito del nuovo P.G.T.

Osservazione n. 7: Nuovi indirizzi regionali per l'esercizio delle competenze paesaggistiche

La recente pubblicazione della **Deliberazione della Giunta Regionale n. 2727 del 22 dicembre 2011** (B.U.R. Lombardia, serie ordinaria n. 2 del 13.01.2012: *"Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni paesaggistici in attuazione della legge regionale 11.03.2005, n. 12*"), che stabilisce i nuovi criteri regionali di riferimento per tutti gli Enti locali lombardi, dettando criteri, indirizzi e procedure per il miglior esercizio delle competenze paesaggistiche, rende opportuna una compiuta valutazione del PL Pastura e delle relative procedure di approvazione alla luce (anche) di tale disciplina sopravvenuta, per garantirne la piena conformità alla normativa in vigore al tempo dell'approvazione.

Osservazione n. 8: Impatto del progetto sulla viabilità

8.1. Come accennato anche nel parere dell'ARPA, il progetto manca della necessaria valutazione circa l'**impatto del maggiore traffico veicolare** indotto dall'eventuale approvazione del PL e dalla conseguente realizzazione di nuovi massicci insediamenti in un'area dotata di un'unica via di accesso a sedime ristretto e che, per la conformazione topografica, non è dotata di spazi sufficienti per la realizzazione di adeguate aree di sosta e di scorrimento esterne al compendio. La scelta di monetizzare le superfici a standard che avrebbero dovuto essere cedute dal privato al Comune, complessivamente pari a mq. 1.665,52, è appunto giustificata all'art. 5 della bozza di convenzione con l'indisponibilità di aree sufficienti.

8.2. Anche l'impatto del traffico pesante legato al movimento di terra necessario per l'eventuale realizzazione del progetto e per lo sgombero dei materiali di risulta non è stato considerato e comporterà gravi disagi e pericoli vista la localizzazione dell'area e il difficile e pericoloso accesso alla viabilità esterna (situato su una curva della via IV Novembre)

8.3. E' in ogni caso inopportuna l'ipotesi di utilizzare l'ex tracciato della Ferrovia Menaggio-Porlezza per la realizzazione di una variante stradale (*Torri di Sonenga-Ostello*), vista la presenza sulla stessa sede stradale della progettata pista ciclabile Menaggio-Porlezza e considerati i rischi di una congestione del traffico su un tracciato di larghezza ridotta e la pericolosità dei due accessi alla viabilità esterna: rispettivamente situati in un tratto curvilineo, di rapido scorrimento e con scarsa visibilità della via IV Novembre (direzione Como) e in un tornante (direzione Croce). L'acquisizione del sedime della ex Ferrovia da parte dell'Ente Comunale potrebbe quindi risolversi in un inutile aggravio di oneri a carico dell'Amministrazione, con benefici pubblici assai limitati.

8.4. Come è anche indicato nel parere dell'ARPA, non è stato adeguatamente considerato neppure l'impatto da inquinamento acustico connesso con la realizzazione dei nuovi insediamenti, che non appare compatibile con le caratteristiche dell'area interessata, ancora prevalentemente naturale.

Osservazione n. 9: Impegno del Comune ad acquisire un diritto di passo

L'assunzione da parte del Comune di un'obbligazione *"ad ottenere il passo pubblico sulla porzione di ex ferrovia di proprietà privata corrispondente ai mappali 1259 e 2093 già adibiti a strada assoggettata a diritto di passo a favore degli aventi diritto"*, prevista all'art. 2, comma 2, della Convenzione, è assolutamente inopportuna esponendo il Comune a un evidente rischio di inadempimento nei confronti del privato e/o in alternativa, alla necessità di acquisire il diritto di passo alle condizioni che saranno stabilite dal proprietario dei mappali, che potrebbe - in ipotesi - avanzare richieste esorbitanti, cui il Comune dovrebbe assoggettarsi per rispettare la convenzione. Peraltro, la mancata indicazione delle conseguenze di un'eventuale inadempimento da parte del Comune a tale obbligazione costituisce un ulteriore elemento d'incertezza e di rischio, esponendo il Comune a richieste risarcitorie allo stato non quantificabili.

In caso di mantenimento dell'obbligazione a carico del Comune, sarà necessario acquisire il consenso del privato a concedere il passo pubblico prima di firmare la convenzione.

Osservazione n. 10: Impatto del progetto su acquedotto e fognature

Come segnalato anche nel parere dell'ARPA, il progetto non prende in alcuna considerazione il maggior carico di acque reflue e la maggior richiesta di acque potabili conseguenti all'eventuale realizzazione del nuovo duplice insediamento urbanistico.

Osservazione n. 11: Elevato pregio dell'area come sorgente di biodiversità

L'impatto dell'intervento interessa un'**area classificata nel PCTP – DCP 59/2006, Tav. Rete Ecologica - come "Sorgente di biodiversità di primo livello" (CORE AREAS)** "*da tutelare con attenzione. Sono aree ove prioritariamente promuovere e sostenere iniziative di istituzione/ampliamento di aree protette*". Tipologia e dimensioni dell'intervento previsto nel PL Pastura non sono compatibili con tale classificazione e l'assenza di VAS costituisce un ulteriore elemento di preoccupazione, non essendo possibile prevedere le gravi conseguenze che potrebbe comportare per tutta l'area l'insediamento urbano di grandi dimensioni ipotizzato nel progetto.

Osservazione n. 12: Natura e vocazione agricola dell'area

La recente **sentenza n. 2823/2011** della Seconda Sezione del T.A.R. Lombardia ha chiarito come il vincolo di asservimento della residenza a servizio dell'impresa agricola - già storicamente

disciplinato nella Legge Regionale n. 93/1980 e ora confluito nell'art. 60 della Legge Regionale n. 12/2005 - risponde alla finalità di mantenere e conservare le zone agricole o a destinazione agricola, attraverso la limitazione degli usi residenziali, ammessi soltanto se a servizio dell'impresa agricola, per impedire la definitiva ed irrimediabile perdita delle porzioni territoriali a vocazione rurale. Per queste ragioni, tale vincolo non è nella disponibilità di chi pone in essere l'atto di impegno, né decade per cessazione dell'attività agricola o vendita dell'immobile.

E' del tutto evidente che il sistema di terrazzamenti presenti nell'area oggetto del PL Pastura è un chiaro segno della **passata vocazione agricola dell'ambito**, come peraltro è minuziosamente descritto nell'analisi paesaggistica storica presentata dall'urbanista consulente del Comune, Studio Lucchesi, durante la seduta di Commissione Territorio dell'11 marzo 2011 e come confermato dall'arch. Raitè durante la prima conferenza di VAS per il PGT tenutasi l'11 novembre 2011.

Anche il citato parere della Sovrintendenza ai Beni Architettonici e del Paesaggio della Lombardia ha espressamente citato la passata vocazione agricola dell'area, riconoscendone il pregio.

La vocazione agricola del compendio e la presenza di *"pianori e terrazzamenti che un tempo venivano coltivate dalla colture della vite e dell'ulivo"* è del resto espressamente e correttamente riconosciuta anche nella Relazione Descrittiva Piano Attuativo "Pastura" (cfr. *cap. 1, righe 15-16*) allegata alla richiesta di approvazione del piano attuativo.

Osservazione n. 13: importanza dell'area nell'ambito della rete ecologica di Menaggio

Nella relazione sugli ambiti paesaggistici comunali predisposta e presentata - su incarico dell'Amministrazione Comunale di Menaggio - dal dott. Vable in sede di preparazione del PGT, l'area in questione è definita come di *buona integrità* e di *notevole importanza per la rete ecologica di Menaggio*. L'intervento edificatorio previsto è del tutto incoerente con la natura e l'importanza dell'area, che richiede la massima tutela e protezione.

Osservazione n. 14: presenza nell'area di specie faunistiche protette

Nell'area è peraltro **accertata la presenza di specie protette**, per le quali la normativa prevede la protezione e conservazione degli habitat[5]. Tra queste, in particolare:

A) il **Passero Solitario** (*Monticola solitarius*): appartenente all'elenco delle "Specie della fauna particolarmente protette" - Convenzione di Berna (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats ratificata dall'Italia con Legge n. 503/81) relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale;

[5] Si veda il **Repertorio delle specie faunistiche presenti in località Pastura di Menaggio** allegato alle presenti Osservazioni

B) il **Falco Pellegrino** (*Falco peregrinus*) e il **Gufo Reale** (*Bubo bubo*) appartenenti:
1) all'elenco della "Fauna selvatica particolarmente protetta" ai sensi dell'**art. 2 della Legge n. 157/92**;
2) alle "Specie per le quali sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la loro sopravvivenza e la riproduzione nell'area di distribuzione naturale" ai sensi della **Direttiva n. 79/409/CEE** (Direttiva Uccelli Selvatici, recepita dall'Italia con L. 157/ 92 e smi), concernente la conservazione degli uccelli selvatici e la preservazione, il mantenimento o il ripristino di biotopi e habitat delle specie di uccelli. (Rif. http://www.reteitalianagermoplasma.it /allegati/file/protezione_%20flora_%20fauna_selvatica.pdf; Direttiva n. 79/409/CEE, all. I)

C) la **Raganella italica** (*Hyla intermedia*) e la **Rana rossa montana** (*Rana temporaria*), rappresentanti del gruppo degli Anuri anfibi di interesse comunitario, nonché il **Rospo comune**, incluso nell'Appendice 3 della Convenzione di Berna unitamente ad un'altra specie anfibia Urodela, anch'essa presente in zona: la **Salamandra pezzata** (*Salamadra salamandra*).
D) il **Moscardino** (*Moscardinus avellanarius*) e il **Pipistrello nano** (*Pipistrellus pipistrellus*) che godono di richiesta di tutela ai sensi della Direttiva Habitat essendo essi stati inseriti nell'Allegato 4 della stessa.

E) il **Biacco** (*Coluber viridiflavus*), il **Colubro liscio** (*Coronella austriaca*) e il **Saettone** (*Elaphe longissima*): rettili di importanza comunitaria e pertanto meritevoli di particolari strategie finalizzate alla loro salvaguardia e alla salvaguardia dei loro habitat elettivi; il **Ramarro** (*Lacerta viridis*) e la **Lucertola muraiola** (*Lacerta muralis*), tutti inclusi nell'Allegato 4 della Direttiva Habitat.

F) il **Cervo volante** (*Lucanus cervus*), coleottero di notevoli dimensioni incluso nell'Allegato II della Direttiva Habitat e una **falena parzialmente diurna** (*Euplagia quadripunctaria*) anch'essa presente nell'Allegato II e in altre normative internazionali.

Osservazioni n. 15.1, 15.2 e 15.3: profili di rischio idrogeologico

Il Piano attuativo PL Pastura non è coerente con i principi in materia di prevenzione dei dissesti idrogeologici e delle relative conseguenze, che si stanno affermando in modo sempre più condiviso da tutte le Istituzioni, anche a seguito dei recenti gravi disastri ambientali.

15.1. E' evidentemente incongruo e inopportuno che lo studio geologico a supporto del piano attuativo di iniziativa privata PL Pastura sia stato predisposto dal medesimo professionista che, in funzione di consulente dell'Amministrazione Comunale, è stato chiamato a svolgere le necessarie verifiche sulla situazione idrogeologica dell'area. Senza volere discutere in alcun modo la professionalità del consulente, è indubbio che tale circostanza configuri una situazione di palese conflitto di interessi, dal momento che il professionista si è trovato a rivestire

contemporaneamente il ruolo di consulente del privato e dell'Ente Pubblico rivestendo, in quest'ultima qualità, la funzione di “controllore di se stesso”.

15.2. Nel PTCP (TAVOLA "a1a difesa del suolo"), l'area interessata dal P.A. è definita "**AREA di frana attiva con dissesto non perimetrato**"; nella successiva perimetrazione d'ufficio effettuata dalla Regione Lombardia, come peraltro si evince dalla stessa relazione geologica a supporto del piano attuativo, la classe 4 (area assolutamente inedificabile) è stata addirittura ampliata, comprendendo una vasta porzione dell'area interessata dall’intervento, sino all'incisione della Val Stera e le aree a monte di quella interessata dal piano. Durante la seduta della Commissione Territorio tenutasi il 29 luglio 2011, lo stesso Ing. Bossich, autore dello studio geologico in preparazione del PGT su incarico del Comune (e consulente del privato in relazione dal PL Pastura) ha esplicitamente affermato le sue perplessità sulla possibilità di declassare le aree in classe di fattibilità geologica 4. La presenza di un’ampia fascia in classe di fattibilità geologica 4 a monte dell’area dell’intervento, con conseguente rischio di frane e distacco di materiale, desta notevole preoccupazione.

15.3. Nello studio geologico a supporto del PL Pastura, le opere funzionali alla sistemazione e bonifica dei terreni, alla mitigazione dei profili di rischio idrogeologico presenti (tanto nell'area quanto a monte di essa), nonché al dimensionamento degli interventi edificatori in funzione di tali rischi, **non paiono sufficienti a garantire il completo superamento e l'eliminazione delle condizioni di vulnerabilità e pericolosità** individuate, come è stabilito dalla legge.

Osservazioni nn. 16.1 e 16.2: Monetizzazione delle aree standard

La bozza di Convenzione per la lottizzazione tra privati ed Ente Pubblico prevede all'art. 5 che il Comune incassi un corrispettivo per la monetizzazione di aree - per una superficie totale di mq. 1.665,52 - che avrebbero dovuto essere cedute al Comune per la realizzazione di standard urbanistici (parcheggi pubblici e aree destinate a verde pubblico) nel rispetto dei minimi di legge ma che, secondo la proposta di PL, resteranno invece ai privati.

16.1. La monetizzazione integrale delle superfici a standard non è sufficientemente motivata e rischia di costituire un ulteriore elemento di criticità, peggiorando notevolmente le condizioni di vivibilità dell'area circostante, viste l'assenza in zona di aree di sosta pubbliche adeguate a sostenere il nuovo carico abitativo e la mancanza di spazi ricreativi e/o di verde pubblico, in un contesto raggiungibile attraverso un'unica via d'accesso, di larghezza molto limitata. La circostanza che il compendio “presenti un forte declivio orografico”, come si legge nella delibera di approvazione della Giunta Comunale, non costituisce una motivazione adeguata, dal momento che l’intervento edificatorio previsto in porzioni rilevanti del compendio stesso comporterà in ogni caso un livellamento di superficie, che renderebbe possibile concordare con i privati - a condizioni reciprocamente vantaggiose - la cessione di aree adeguate.

16.2. Per di più, il valore di monetizzazione indicato nella delibera di approvazione appare **inadeguato**. Una corretta applicazione dei criteri di legge avrebbe portato a un risultato finale **diverso** e più favorevole per l'Ente Pubblico e l'importo avrebbe potuto e dovuto essere **assai più elevato**.

Le aree oggetto di monetizzazione sono state infatti stimate a un valore di **€ 120,00/mq.**, largamente inferiore rispetto ai correnti **prezzi di mercato** delle aree sulle quali insiste lo standard, vale a dire dai valori che, a norma di legge, devono essere assunti quale riferimento in sede di monetizzazione. A tale proposito, come è noto, l'**art. 46, comma 2, lettera a), ultimo periodo, della Legge Regionale n. 12 del 2005**, dispone che: *«...qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e **comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree**»*.

I criteri di legge per quantificare gli importi dovuti in sede di monetizzazione sono perciò ben delineati e sfuggono a qualsiasi discrezionalità, dovendosi avere riguardo all'utilità economica conseguita in concreto dal privato ma non potendosi in alcun modo attribuire alle aree un valore inferiore al valore di mercato di aree ubicate in posizione simile[6].

Nel caso concreto, si tratta di aree localizzate in un **compendio assolutamente di pregio, in mezzo al verde e in zona panoramica, affacciata sul lago e (ancora) poco urbanizzata**, come viene correttamente riconosciuto anche nella Relazione Descrittiva del piano attuativo: *"la posizione è ottimale, con una gradevole apertura verso il lago, con vista delle Grigne e dei paesi del centro lago situati sulla sponda orientale"* (*cap. 1, pag. 1*) ... *"la qualità complessiva dell'insediamento è notevolmente elevata, sia per la presenza circostante delle residenze, sia per la panoramicità del sito ed infine per la presenza di una folta e vria vegetazione autoctona"* (cap. 1, *pag. 2*).

Il valore di mercato delle aree che rimarranno in proprietà dei privati, con ciò incrementando anche il valore del complesso che disporrà di spazi interni destinati a verde, deve essere senz'altro collocato ben al di sopra della somma indicata nella Convenzione, verosimilmente quantificabile in € 200,00/300,00 al mq.

[6] Il che esclude, ad esempio, la possibilità per il Comune di stabilire un prezzo unico per tutti i comparti ricadenti nella stessa zona omogenea, o anche per ogni singolo comparto previsto dal PRG - rendendo palesemente illegittima un'eventuale delibera in tal senso - visto che l'utilità economica per il proprietario e i valori di mercato delle aree non cedute dipendono dalla situazione concreta di singolo intervento e da elementi variabili (es. oscillazioni di mercato): sul punto si veda l'ampio ed esauriente parere pubblicato sul sito dello Studio Bosetti & Gatti e visibile alla URL: http://www.bosettiegatti.com/info/quesiti/edilizia/e006monetizza.html. Per le stesse considerazioni deve escludersi l'applicabilità, ai fini del calcolo del valore di un'area standard in vista della monetizzazione, dei criteri di valorizzazione stabiliti in via generale per altri fini, ad esempio dal Regolamento Comunale per l'applicazione dell'I.C.I.

eXtraLarge? | Large? | Menaggio!

PER UNA TERRA A MISURA D'UOMO.
(Tocca la terra con leggerezza).

Assumendo prudenzialmente quale base di calcolo il valore minimo di **€ 200,00 / mq.** e moltiplicando tale valore unitario per l'intera superficie da monetizzare, pari a mq. 1.665,52, si perviene a un risultato di **€ 333.104** che può indicativamente corrispondere al valore di mercato dell'area che resterà di proprietà dei privati, da assumere quale base per la monetizzazione. Valore ben più elevato da quello previsto dal PL Pastura.

Per quanto precede, si chiede all'Amministrazione Comunale di chiarire in maniera esaustiva e dettagliata i criteri sulla base dei quali sono state calcolate le somme dovute dai privati all'Ente Pubblico a titolo di corrispettivo per le aree standard non cedute e, emergendone l'opportunità, riconsiderare le valutazioni di tali importi in misura congrua e in ossequio ai principi di tutela del pubblico interesse.

Ferma restando la propria contrarietà all'operazione anche - e in primo luogo - per tutte le ragioni già esposte e oggetto delle precedenti osservazioni, si auspica che i pubblici Amministratori vigilino attentamente affinché l'integrità di aree importanti del territorio comunale non sia "svenduta" ai privati a fronte della corresponsione di somme che, sulla base dei valori di mercato, appaiono incongrue.

Menaggio, 19 gennaio 2012

Il Comitato Civico "Per una Terra a Misura d'Uomo"

WWF LEGAMBIENTE Forum Nazionale SALVIAMO IL PAESAGGIO DIFENDIAMO I TERRITORI LAC Italia Nostra ONLUS

Comitato Civico "Per una Terra a Misura d'Uomo"
Via Castellino da Castello, 48
22017 Menaggio