

**Memorandum del consigliere Ferloni  
al Consiglio comunale di Pavia  
sul punto 10 N.2 dell' OdG della seduta del 19 aprile 2010**

1.

L'art. 2 Legge 19.11.1968 n. 1187, recita:

«Le indicazioni di PRG, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro 5 anni dalla data di approvazione del PRG non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati ed autorizzati i piani di lottizzazione convenzionata».

La perdita di efficacia è immediata e non avviene a istanza del privato o dell'ente pubblico, non essendo consentito aggiungere alla legge norme di proprio gradimento. L'art. 2 citato prevede la decadenza:

a) - dei vincoli preordinati all'espropriazione;

b)- sei vincoli che subordinano l'edificabilità all'approvazione di piani particolareggiati di iniziativa pubblica o di piani di lottizzazione di esclusiva iniziativa privata.

Sui terreni di proprietà Trabatti-Danelli gravavano fino al 19.11.2008 sia i vincoli preordinati all'espropriazione, sia i vincoli che subordinavano l'edificazione a un piano di lottizzazione privata.

2.

È da osservare in via preliminare che nel Prg di Pavia (approvato con modifiche d'ufficio dalla Regione Lombardia il 09.05.2003 n. VII/12961) è conforme alla deliberazione regionale e quindi efficace e operante solo la tavola 6.1, nella quale – in corrispondenza delle proprietà Trabatti-Danelli – il perimetro del Parco della Vernavola (cioè dell'area disciplinata dall'art. 22 N.T.A. del PRG) coincide col perimetro del solco vallivo e anzi a ovest del fiume supera quest'ultimo per un breve tratto.

È poi da rilevare che altre tavole in contrasto con la 6.1 approvate dopo la delibera regionale sono prive di qualsiasi efficacia in quanto non ripubblicate.

È vero che, nelle more di approvazione del PRG, il 24.01.2002 i capigruppo della maggioranza Adavastro, Meloni, Solerte e Agnes proposero un emendamento all'osservazione n. 363 dei Trabatti e Danelli quantunque non riproposta dopo la ripubblicazione della variante 05.07.2001, con la quale chiesero:

– «di modificare il perimetro del Parco della Vernavola» restringendolo a una fascia di circa 3 metri dall'una e dall'altra sponda del fiume, come indicato nella planimetria allegata all'emendamento;

– «di modificare l'azonamento definendo quindi [...] a verde attrezzato i sedimi indicati in planimetria» cioè quelli contrassegnati da strisce oblique continue (allegato n. 5) che erano stati destinati in precedenza a Parco della Vernavola, disciplinato dall'art. 22 N.T.A., inperequabile e inedificabile, mentre come si è visto nel verde attrezzato era ammissibile l'edificazione con contestuale cessione al Comune di gran parte dell'area.

La restrizione del perimetro del Parco della Vernavola solo in corrispondenza delle proprietà Trabatti-Danelli non può che destare perplessità e richiedere chiarimenti in altre sedi.

Peraltro, la singolare procedura degli "emendamenti" destò lo stupore della Giunta regionale che, nella deliberazione 09.05.2003 n. VII/12961, rilevò senza mezzi termini: «si ricorda a codesta Amministrazione che eventuali modifiche apportate al PRG non discendenti direttamente dall'accoglimento dei pareri espressi da Enti sovraordinati o dall'accoglimento di osservazioni presentate ai sensi di legge, ma derivati da emendamenti o osservazioni presentate direttamente da membri dell'Amministrazione comunale o dell'Ufficio Tecnico comunale, costituiscono **una modifica surrettizia** (ovvero «fraudolenta» «falsa» «arbitraria») al progetto di Piano che comporta la ripubblicazione dello stesso. In assenza di tale ripubblicazione non operano le modifiche apportate al PRG in quanto da considerarsi illegittime».

È indubbio che la delibera regionale si riferisce a tutti gli emendamenti approvati, nessuno escluso. Le deliberazioni che approvano gli emendamenti non sono state ripubblicate, e pertanto questi sono tutti inoperanti.

3.  
Con deliberazione 21.07.2003 n. 51 il Consiglio comunale di Pavia deliberò «di accogliere integralmente la proposta di modifica d'ufficio del PRG del Comune di Pavia formulata dalla Giunta regionale con deliberazione n. VII/12961 del 09.05.2003» revocando espressamente solo dieci emendamenti. È evidente la contraddizione tra l'accoglimento integrale delle modifiche d'ufficio tra cui la n. 73 e la limitazione della revoca, anche questa surrettizia, solo a 10 emendamenti. Peraltro la volontà manifestata dal Consiglio comunale di accogliere integralmente le modifiche d'ufficio regionali e la mancata ripubblicazione di tutte le varianti apportate con gli emendamenti comportano la inoperatività di tutte queste varianti.

4.  
La zona disciplinata dall'art. 22 del PRG denominata Parco della Vernavola era inedificabile ai sensi dell'art. 36 comma 1Bis delle N.T.A. originarie riconfermate dall'art. 36bis comma 4 lett. c della variante normativa 13.06.2006.

Era inoltre preordinata all'espropriazione in forza dell'art. 22 N.T.A. comma 3: «Tali aree sono preordinate all'acquisizione diretta o all'assoggettamento all'uso pubblico da parte dell'Amministrazione secondo le modalità previste dalle presenti leggi».

La zona, disciplinata come area a parchi e verde attrezzato per servizi, era preordinata all'espropriazione in forza dell'art. 24 comma 2 N.T.A., che stabilisce: «sono computabili come aree a standard le superfici per le quali è prevista l'acquisizione da parte della Pubblica amministrazione o degli Enti istituzionalmente competenti alla realizzazione delle opere e quelle private per le quali è previsto l'assoggettamento all'uso pubblico nella quantità stabilita dai piani attuativi e concessioni convenzionate».

Il successivo comma 3 esclude che siano preordinate all'espropriazione le aree per servizi (istruzione, sanità, assistenza, centri civici religiosi, musei, biblioteche, parchi gioco, sport, parcheggi) soltanto «se gestite da Enti istituzionalmente competenti o da soggetti no-profit». Esse «costituiscono aree a standard, ma non sono soggette all'acquisizione da parte del Comune, né all'assoggettamento all'uso pubblico». Dunque, le aree di Trabatti-Danelli, che non sono enti istituzionalmente competenti o soggetti no-profit, erano preordinate all'espropriazione o alla perequazione, modalità acquisitiva alternativa, praticabile solo su aree preordinate all'espropriazione.

Non si devono confondere le c.d. previsioni urbanistiche conformative che riguardano «i limiti non ablatori [...] quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto [...] i diversi indici di edificabilità ovvero i limiti e rapporti previsti per zone territoriali omogenee e simili» (Corte Costituzionale, 20.05.1999 n.179) con il meccanismo di perequazione previsto dall'art. 36Bis del PRG che è alternativo all'espropriazione, è possibile solo in quanto i terreni siano gravati da vincoli preordinati all'espropriazione, avendo funzione di indennitaria e attribuisce al Comune il potere di consentire la edificazione o nella zona destinata a parco attrezzato o in altra zona esterna, mediante il trasferimento volumetrico.

L'articolo 36bis comma 7 stabilisce poi che l'intervento perequativo «deve essere realizzato nelle aree di superficie complessiva superiore a mq. 5.000 mediante piano attuativo convenzionato». La disposizione conferma l'art. 6 del PRG, il quale recita: «per gli ambiti per i quali il PRG non fornisca schede normative, la trasformazione avviene attraverso piano attuativo esteso all'intero ambito».

Dunque, nel verde attrezzato l'edificazione negli ambiti di superficie superiore a 5.000 mq, come quello di Trabatti-Danelli, è subordinata a piano di lottizzazione convenzionata. Dunque anche il vincolo di inedificabilità è decaduto dal 19.11.2008, in forza dell'art. 2 Legge 1187/1968.

5.

Con deliberazione 19.10.2009 n. 23 il Consiglio comunale di Pavia ha adottato un piano attuativo di iniziativa privata in applicazione del meccanismo della perequazione ai sensi dell'art. 36bis comma 1 N.T.A. del PRG che prevede la costruzione di 2 palazzine e 4 villette a circa 40 metri dalla sponda ovest della Vernavola e di 14 villette alla stessa distanza dalla sponda est del fiume, in aree classificate dalla tavola 6.1 come Parco della Vernavola (art. 22 e 36bis comma 4 lett. c N.T.A.) e nella tavola 4.1 come verde attrezzato (art. 24 e 36bis comma 1 N.T.A.)

Peraltro, l'azzonamento delle aree suddette nel PRG ormai è irrilevante dato che i vincoli preordinati all'espropriazione connessi a entrambe le due zone suddette sono decaduti – ai sensi dell'art. 2 comma 1 Legge 1187/1968 – dal 19.11.2008, cioè dal compimento di 5 anni dalla pubblicazione sul BURL del nuovo PRG di Pavia.

Nelle aree gravate da vincoli preordinati all'espropriazione o all'inedificabilità decaduti, si applica – ai sensi dell'art. 4 Legge 10/1977 – l'indice di 0,03 mc/mq. Sarebbe ammissibile dunque soltanto la costruzione di 1434,26 mc pari a 478,09 mq di superficie lorda di pavimento, e verosimilmente per uso agricolo. Ne deriva l'illegittimità radicale dell'adozione del piano attuativo – che consente una superficie di pavimento dieci volte superiore – in quanto intervenuta 11 mesi dopo la decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione o, in alternativa, alla perequazione, ovvero dei vincoli di inedificabilità temporanea.

Per di più l'adozione è divenuta inefficace in forza dell'art. 14 comma 4 L.R. 12/2005, modificato dall'art. 1 lett. d n.1 Legge regionale 14.07.2006 n. 12, essendo trascorsi oltre 60 giorni dalla scadenza del termine (28.01.2010) per la presentazione delle osservazioni. Non si applica il comma 8bis dell'art. 25 Legge regionale 12 perché riguarda solo i piani conformi al PRG vigente. In conclusione, l'approvazione del Piano Trabatti-Danelli è preclusa e i consiglieri che votassero a favore si assumerebbero gravi responsabilità.

Paolo Ferloni, consigliere comunale

Pavia, 17 Aprile 2010

