

Alla Presidente del Consiglio comunale di Nonantola

Oggetto: *Dichiarazioni di voto in merito al diniego alla variante al Piano Regolatore vigente di Nonantola in seno al procedimento unico ex art. 53, comma 1, lettera b) della L.R. 24/2017 dell'Emilia-Romagna per intervento di ampliamento di attività produttiva esistente ditta NIM srl e O&N spa, in variante alla pianificazione urbanistica vigente, in area ex-comparto PIP "Gazzate" - Riesame*

Premesso che

Il Consiglio comunale è titolare di attribuzioni discrezionali in materia urbanistica, con la conseguenza che esso è tenuto a esprimere valutazioni di merito relativamente alla corretta pianificazione del territorio, che possono essere censurate solo ove caratterizzate da evidenti irrazionalità, ma non già per il fatto stesso di costituire espressione delle prerogative di indirizzo politico-amministrativo proprie dell'organo consiliare, prerogative peraltro esplicitate e riconosciute nell'accordo sottoscritto dai proponenti.

La competenza sulla pianificazione urbanistica è di esclusiva competenza del Consiglio comunale, anche quando esso è chiamato a deliberare su una proposta formulata dalla Giunta comunale e istruita tramite Conferenza dei Servizi. Infatti, se tale modulo procedimentale può avere valenza ostativa nel caso in cui la conclusione non sia stata favorevole al proponente, non ha invece alcuna forza cogente e predecisionale rispetto alle determinazioni del Consiglio comunale. È solo a questi, infatti, che l'Art. 42 del TUEL assegna le attribuzioni in merito all'adozione di *"programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie"*. Inoltre, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2378 del 2011, ha escluso l'idoneità del procedimento della Conferenza dei Servizi decisoria di cui alla legge 241/1990 alla legittimazione, in sé, degli interventi, ribadendo la necessità di un autonomo provvedimento di autorizzazione da parte dell'ente deputato all'adozione del procedimento finale, provvedimento che ha valenza eso-procedimentale ed esterna alla Conferenza e che è effettivamente determinativo della fattispecie.

La disciplina di cui all'Art. 53 della L.R. 24/2017 della Regione Emilia-Romagna non pregiudica il potere deliberativo del Consiglio, anzi al contrario lo conferma esplicitamente stabilendo al comma 5 che: *"L'espressione della posizione definitiva degli enti titolari degli strumenti di pianificazione cui l'opera o l'intervento comporta variante è subordinata alla preventiva pronuncia degli organi consiliari, ovvero è soggetta, a pena di decadenza, a ratifica da parte dei medesimi organi entro trenta giorni dall'assunzione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi di cui al comma 9."*

Considerato che

Il testo della deliberazione del Consiglio comunale n. 54 del 12/12/2022, che esprimeva il diniego alla variante in oggetto, conteneva, a giudizio del T.A.R., incongruenze formali nello schema narrativo e carenza di motivazioni che hanno portato, purtroppo, all'annullamento dell'atto e al conseguente obbligo per il Comune di deliberare nuovamente sull'argomento in questione.

Oggetto della valutazione sottoposta al Consiglio comunale è la proposta di una variante specifica al Piano Regolatore Generale vigente, che modifica in modo radicale l'indirizzo vigente attribuito dal Consiglio al comparto PIP "Gazzate".

La variante proposta ha ad oggetto l'eliminazione dell'attuale previsione di molteplici lotti a destinazione produttiva, oggi di proprietà pubblica, destinati a garantire possibilità diversificate di espansione del comparto artigianale, caratterizzato dalla presenza di diverse piccole e medie imprese, e inserito nell'ambito dei Piani per gli Insediamenti Produttivi di cui alla L. 865/1971. La variante è infatti finalizzata alla realizzazione, in occupazione dell'intera area, di due soli fabbricati facenti capo ad un solo e unico progetto imprenditoriale, per il quale è stata attivata l'istanza di procedimento unico ai sensi dell'art. 53 comma 1 lettera b) della LR 24/2017, comma 1 lettera b), per la nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate.

L'istanza di procedimento unico è stata depositata e assunta al protocollo il 13/10/2021, dando attuazione a all'impegno assunto dall'Ente comunale di avviare tale procedimento, sulla base dell'accordo ai sensi dell'art. 11 della L. 241/1990 approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 89 del 29/07/2021. Accordo in cui tutte le parti convengono espressamente, e non potrebbe sussistere diversa ipotesi o aspettativa, che la definizione dell'accordo sarà in ogni caso subordinata al recepimento dei contenuti negli strumenti di pianificazione comunale ai sensi delle normative vigenti. La stessa deliberazione della Giunta n. 89/2021 conferma che le previsioni che attengono alla pianificazione urbanistica sono condizionate al recepimento da parte del Consiglio Comunale nell'esercizio delle proprie prerogative come previsto ai sensi dell'art. 53.

La proposta di variante è stata sottoposta all'attenzione dei Consiglieri comunali con l'esame della Commissione Consiliare Programmazione e Uso del territorio, Ambiente, Sviluppo economico e Sostenibile, Lavori Pubblici, Patrimonio, Mobilità, Viabilità, a partire dalla prima seduta del 28/01/2022. Fin dalla prima presentazione della proposta, e così nelle successive sedute della Commissione, sono stati espressi con chiarezza indirizzi e orientamenti di merito contrastanti in riferimento ai diversi interessi pubblici coinvolti.

I Consiglieri comunali firmatari, nel contesto delle prerogative di indirizzo politico-amministrativo proprie della loro funzione, riportano qui nel seguito le ragioni a tutela dell'interesse pubblico chiare, circostanziate e di spessore che evidenziano i profili di incongruenza del progetto, a motivazione del voto contrario all'approvazione della variante in oggetto.

1. **Eccesso di consumo di suolo** - La superficie utile (SU) di progetto aumenta di 18.795 mq rispetto alla precedente previsione (+33%), in contrasto con i vigenti indirizzi urbanistici orientati alla sostenibilità e alla riduzione del consumo di suolo. Rispetto inoltre al fondamentale interesse pubblico alla minimizzazione e limitazione degli impatti sul consumo e l'impermeabilizzazione del suolo, si rileva altresì che qualsiasi ulteriore progetto di ampliamento di altre imprese dovrebbe necessariamente proporsi ed eventualmente realizzarsi oltre l'area attualmente pianificata per il naturale sviluppo del comparto artigianale.
2. **Saturazione delle potenzialità di espansione e limitazione delle possibilità di riconversione** – La diversificazione degli investimenti produttivi è un interesse pubblico relevantissimo nel governo di un territorio, a fronte delle evidenti turbolenze e volatilità dei mercati e delle

conseguenti mutevoli scelte di localizzazione e rilocalizzazione imprenditoriale, di cui anche il progetto in esame è frutto. Il Piano Regolatore vigente prevede infatti il frazionamento dell'area di espansione in 19 lotti edificabili da realizzarsi in continuità e come naturale espansione del quartiere artigianale esistente, caratterizzato dalla presenza di piccole e medie imprese. Il progetto proposto in variante è tanto radicale da azzerare di fatto tale indirizzo e tale prospettiva, utilizzando l'intera superficie utile per la costruzione di due soli edifici (rispettivamente da 60 mila mq e da 15 mila mq di superficie) assegnati ad un unico proprietario, conferendo una vocazione "monoproduttiva" all'intera area di espansione in oggetto, assoggettandola ad un unico progetto imprenditoriale, e ai suoi destini futuri. Dimensioni e caratteristiche del progetto che oltre a esaurire ogni altra possibilità di espansione di altre imprese nell'area, limitano in sé la flessibilità per future riconversioni compatibili con le esigenze di piccole e medie imprese. Si ritiene pertanto fondamentale il mantenimento di queste potenzialità di diversificazione, e quindi il mantenimento quantomeno di un ragionevole frazionamento in più lotti di minori dimensioni, adeguato a consentire uno sviluppo plurale e flessibile delle piccole e medie aziende nell'area.

3. **Impatto sulla mobilità locale** - La tipologia di fabbricati proposti nel progetto di variante (oltre ad uffici, magazzini merci aventi complessivamente 70 baie di carico/scarico) per mezzi pesanti, vincola e orienta fortemente, per dimensione e caratteristiche, la destinazione d'uso ad attività fortemente orientate al magazzinaggio e alla movimentazione di merci, da realizzarsi in un contesto urbanistico distante da ferrovie ed autostrade che non consente l'intermodalità, con conseguenti insostenibili ricadute sulla già compromessa mobilità locale.
4. **Limitati effetti sull'occupazione** - Il piano aziendale proposto, astratto e privo di qualsiasi riscontro oggettivo reale e concreto, prospetta l'occupazione di circa 250 unità di personale, *"per accentrare anche altre aree attualmente occupate ed oggetto di affitto (perché non in proprietà) per centralizzare l'attività in un'unica area produttiva e di magazzinaggio"*. Le citate unità di personale sono quindi frutto di un'operazione di ristrutturazione aziendale con cessazione di altre attività in altre aree oggetto di affitto, con conseguente calo dell'occupazione in altre aree del territorio per cui non si evince con certezza se la realizzazione dell'insediamento porterà ad un aumento netto dell'occupazione o solo al trasferimento dei dipendenti nella nuova sede. L'innegabile interesse alla creazione di posti di lavoro non è affatto escluso, ma anzi è oggetto anche della previsione del Piano regolatore vigente, che prevede comunque lotti destinati ad investimenti produttivi e conseguentemente occupazionali.
5. **Eccessiva genericità del piano aziendale** - Nelle premesse del parere tecnico espresso dal SUE, si dà atto che la merce trattata necessita di una movimentazione annua molto limitata e che nel piano aziendale e nelle relazioni non sono indicate attività di produzione e/o lavorazione. Vi è inoltre chiara indicazione che le uniche operazioni svolte all'interno del magazzino saranno quelle di packaging e la previsione di individuare, saltuariamente ed in caso di necessità, aree delimitate con pannellature amovibili e riscaldate con stufette elettriche per le possibili lavorazioni in periodi freddi. I progettisti incaricati hanno individuato i magazzini come locali occupati temporaneamente dai lavoratori, così come è previsto un limitato equipaggiamento di aree di smaltimento e differenziazione dei rifiuti in quanto non vi sono lavorazioni tali da produrre rifiuti significativi. L'attività produttiva propriamente detta appare

pertanto limitata e saltuaria. È pur vero che i magazzini necessariamente rappresentano l'ultimo stadio di prevendita del processo produttivo, di cui però rimane faticoso, nel progetto, rintracciarne i contorni. Queste caratteristiche, nell'ottica di una valutazione globale e di medio lungo termine di un intervento di tali dimensioni, determinano ancora di più l'impossibilità di una valutazione favorevole in termini di indirizzo di sviluppo del comparto artigianale oggetto dell'attuale previsione, votata alla valorizzazione di attività tipicamente produttive di piccole e medie imprese, che ne verrebbe completamente stravolta.

6. **Limitati effetti del vincolo sulla destinazione d'uso dei fabbricati** - Il vincolo di cinque anni alla conservazione e al mantenimento della destinazione d'uso esclusivamente produttiva introdotto nella Convenzione urbanistica allo scopo di escludere eventuali intenti speculativi volti alla realizzazione di nuovi edifici in surplus rispetto alla reale esigenza produttiva dell'impresa è troppo breve rispetto al ciclo di vita dei fabbricati. Non si può pertanto escludere, alla scadenza del vincolo, l'insediamento di attività incompatibili o differenti rispetto all'uso produttivo come, ad esempio, la funzione di piattaforma logistica (considerata la tipologia degli edifici in progetto, con 70 baie di carico e scarico) altamente impattante sul piano della mobilità locale e dell'inquinamento dell'aria, contro i quali già in altre parti del territorio regionale si sta cercando di porre freno o rimedio.
7. **Impatto sul traffico e sull'inquinamento dell'aria** - L'indagine previsionale del traffico allegata al progetto evidenzia sia un aumento del traffico cosiddetto "leggero", ossia derivante dagli addetti che si recano sul posto di lavoro, sia di quello "pesante" legato al trasporto delle merci in entrata ed in uscita dai nuovi magazzini. Nell'ottica di valutazione globale e generale in termini di governo del territorio spettante al Consiglio comunale, non si può non rilevare che, al di là della valutazione puntuale degli organi tecnici competenti riferita al singolo progetto in esame, la direttrice tra Nonantola e Modena sia attualmente interessata anche da altri rilevanti progetti in itinere di approvazione e rientranti nell'ambito territoriale comunale, quali ad esempio il procedimento riguardante il Fondo Consolata già convenzionato, in grado di aggravare la situazione complessiva di una direttrice viaria che già allo stato attuale, in modo del tutto evidente, è interessata da insopportabili problematiche di congestione. Lo stesso dicasi della Rotonda Gazzate nelle ore di punta. A fronte, per altro, della classificazione del territorio di Nonantola in "zona di superamento hot spot" delle polveri sottili PM10 ed appena sotto i limiti di legge (ma ben lontana dagli obiettivi di qualità) per gli ossidi di azoto NOx (rilevazioni effettuate nel 2009 in seguito all'entrata in vigore della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), emissioni causate in larga misura dal traffico veicolare. Il progetto in variante, nel complesso degli interventi in itinere, non potrà che peggiorare una serie di criticità ambientali che già gravano sul territorio.
8. **Limitati effetti del nuovo insediamento sui servizi del quartiere esistente** - Nell'ottica di miglioramento dei servizi dell'intero quartiere artigianale Gazzate, il Piano Regolatore vigente prevede, sull'area in oggetto, l'espansione del quartiere artigianale verso nord, senza soluzione di continuità con il quartiere produttivo esistente, realizzando quindi un nuovo collegamento viario con la tangenziale di Nonantola, sia della nuova area di espansione che del quartiere esistente, attraverso via Bertoldina. Il progetto proposto invece, essendo chiuso sui tre lati est-sud-ovest prevede l'accesso esclusivo del nuovo comparto su via Bertoldina e lascia invariata l'inadeguata condizione attuale della viabilità del quartiere esistente, ossia con l'accesso verso

nord alla tangenziale solo attraverso il percorso tortuoso di via Gazzate, via Zuccola e via Bertoldina. Peraltro, e serve sottolinearlo, l'allargamento di Via Bertoldina, oltre a essere a beneficio quasi esclusivo del nuovo insediamento del proponente, è invece sostenuto finanziariamente a scomputo degli oneri di urbanizzazione, quindi a carico pubblico, per il 100%. Non si comprende né condivide tale impostazione.

9. **Dotazioni territoriali di limitato interesse collettivo** - Con riferimento alle opere di urbanizzazione e delle dotazioni territoriali di interesse collettivo proposte, si rileva che l'opera principale di cui il comparto complessivo ha certamente bisogno è la vasca di laminazione, opera peraltro prevista anche nel Piano regolatore vigente. La grandezza del comparto oggetto del progetto la impone certamente, ed è da costruire su un'area che, ovviamente da ampliare, è già identificata e prevista per tale funzione dal vigente Piano regolatore. L'opera presentata a progetto, di ovvie dimensioni maggiori, è finanziata per tre quarti a scomputo degli oneri di urbanizzazione e quindi a costo pubblico, perché quella è l'incidenza di tutto il resto dell'area artigianale. Con riferimento ai due maxi-parcheggi, infine, che costituiscono la quota maggioritaria dello scomputo degli oneri di urbanizzazione, si rileva che per le caratteristiche del progetto il parcheggio nord, a differenza di quello sud, è posto in una zona il cui unico collegamento davvero utile è con gli edifici in progetto.

Per le ragioni sopra esposte i Consiglieri firmatari non individuano prevalenti e fondati motivi di interesse pubblico che giustifichino l'approvazione della variante al Piano Regolatore vigente correlata all'intervento di ampliamento di attività produttiva esistente ditta NIM srl e O&N spa, in area comparto PIP "Gazzate" esaminato attraverso il procedimento unico ex Art. 53, comma 1, lettera b) della L.R. 24/2017 e con il voto contrario esprimono il diniego a tale variante.

Nonantola, li 11 luglio 2023

Alessandro di Bona (Nonantola Progetto 2030)

Francesco Antonucci (Nonantola Libera)

Omer Zoboli (Movimento 5 Stelle)

Andrea Minerba (Movimento 5 Stelle)

Tommaso Forleo (Movimento 5 Stelle)

Gianluigi Monari (Una mano per Nonantola)

Giovanni Serafini (Una mano per Nonantola)