A mezzo PEC

**Spett.le**

**Procura regionale**

**Della Corte dei Conti**

**per l’Emilia – Romagna**

**BOLOGNA**

**Alla c.a. del Procuratore regionale**

**Dott. Carlo Alberto Manfredi Selvaggi**

emiliaromagna.procura@corteconticert.it

**Oggetto: Comune di Piacenza – Demolizione edifici ex mercato comunale e piano urbanistico attuativo Mulini degli Orti – segnalazione di danni erariali.**

**1.Premessa in fatto.**

L’ex mercato ortofrutticolo comunale di Piacenza, situato in Via Colombo 7, presso piazzale Roma, è stato demolito fra il 23 novembre e il 3 dicembre 2021. L’edificio e l’area sono di proprietà del Comune di Piacenza.

La demolizione è avvenuta ad opera della Società Terrepadane proprietaria di altra e diversa area confinante (ex consorzio agrario) in asserita attuazione dell’Accordo con i privati ai sensi della L 241/1990 art. 11 e della LR 24/2017 art. 61, stipulato dalla società con il Comune di Piacenza il 30 aprile 2021, come deciso dalla delibera della Giunta Comunale 8/4/2021 n. 53.

Tale accordo è l’esito di un complesso procedimento iniziato nel 2015, quando Terrepadane presentò al Comune di Piacenza una proposta di Piano Urbanistico Attuativo (PUA)”Mulini degli orti”, comprendente l’ex consorzio agrario e l’ex mercato ortofrutticolo comunale. I contenuti dell’accordo furono più volte modificati fra il 2016 e il 2021, in particolare per quanto riguarda i beni e i servizi che Terrepadane s’impegnava a cedere al Comune, ai fini della determinazione della convenienza pubblica dell’accordo stesso.

L’area dell’ex consorzio agrario, dismesso da alcuni anni, è occupata da silos, magazzini e altri edifici industriali. Il palazzo degli uffici è tuttora utilizzato e non è compreso nel PUA.

L’ex mercato ortofrutticolo è costituito da un piazzale di circa 14.000 mq sul quale insistevano 11 edifici disposti lungo i margini dell’area: otto di due piani fuori terra e un piano interrato, tre di un solo piano fuori terra. Il complesso edilizio fu edificato nel 1934 e rimase in funzione fino a tutto il 2013. Nel gennaio 2014 l’ortomercato cessò l’attività, perché la vendita all’ingrosso di frutta e verdura venne trasferita in una nuova struttura comunale, situata nella zona industriale della città.

Dal 1993 lo spazio libero centrale del mercato era coperto da una tettoia, sostenuta da una struttura metallica, demolita nel novembre 2021, alcuni giorni prima degli edifici. Soltanto due corpi di fabbrica non sono stati abbattuti: uno di due piani fuori terra, che era adibito a direzione, banca e trattoria e uno di un piano fuori terra, che conteneva in origine uffici, poi sostituiti da bagni pubblici.

Oggetto della proposta di PUA Mulini degli orti è la trasformazione urbanistica dell’area dell’ex consorzio agrario (circa 115.000 mq) in un nuovo quartiere a prevalente destinazione commerciale-terziaria.

La proposta di PUA di Terrepadane prevede, fra l’altro, la realizzazione di un centro commerciale d’attrazione di livello superiore articolato in diverse strutture(4.500 mq di superficie di vendita di generi alimentari e 15.000 mq di generi non alimentari); prevede inoltre l’inclusione, nel perimetro di PUA, dell’ex mercato ortofrutticolo, e la variazione della sua destinazione urbanistica da “tessuto produttivo polifunzionale” a parcheggio (circa 9.000 mq) e albergo (circa 4.000 mq), ad eccezione di una superficie di circa 1000 mq, esclusa dal PUA, sulla quale insiste l’edificio della direzione del mercato.

Le previsioni del PUA Mulini degli orti non sono conformi agli strumenti urbanistici vigenti.

Il Piano Strutturale Comunale (PSC )e il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), approvati dal Consiglio Comunale il 6/6/2016 ai sensi della LR 20/2000, individuano l’area come PUA residenziale AID 21, ma a titolo indicativo perché, in base alla legge, il PUA deve essere previsto e disciplinato dal Piano Operativo Comunale (POC), di cui, però, il Comune non si è dotato.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato il 2/7/2010 non prevede a Piacenza la realizzazione di un centro commerciale d’attrazione di livello superiore.

L’attuazione del PUA necessita, perciò, della preventiva variazione del PSC/RUE vigente e soprattutto dell’approvazione di un “POC stralcio” ( per la modifica del perimetro di PUA e della classificazione urbanistica dell’area e per la definizione della disciplina d’intervento), nonché del PTCP vigente (per l’inserimento della previsione di un centro commerciale d’attrazione di livello superiore, attualmente non ammesso dal PTCP).

Poiché per legge l’Accordo con i privati non può costituire variante degli strumenti urbanistici, la Giunta Comunale, con la delibera 8/4/2021 n. 53, ha previsto una successione di procedimenti, per includere nel PUA le aree dell’ex mercato comunale, da adibire a parcheggio e ad albergo, e consentire la realizzazione del centro commerciale di livello superiore.

Il primo procedimento in ordine di tempo è la variante urbanistica, ex art. 53 della LR 24/2017, per la realizzazione di opera pubblica, allo scopo di eseguire, nell’immediato, l’intervento di demolizione dell’ex mercato ortofrutticolo e di trasformazione dell’area in parcheggio.

La variante è in itinere. E’ stata avviata, in attuazione della delibera di Giunta Comunale 8/4/2021 n. 53, con la determinazione dirigenziale 21/6/2021 n.1288, che ha anche indetto la relativa conferenza di servizi. E’ stata depositata presso gli uffici comunali per 60 giorni dal 13 ottobre 2021 per consentire, a norma di legge, la visione degli atti e la presentazione di osservazioni da parte della cittadinanza.

Il secondo procedimento, più complesso, consiste nell’approvazione di un Accordo di programma ai sensi del D Lgs 267/2000 art. 34 e della LR 24/2017 artt. 59 e 60, che a norma di legge può variare gli strumenti urbanistici, dopo che l’Accordo con i privati sarà divenuto esecutivo.

Ai sensi dell’art. 61 comma 3 della LR 24/2017, l’Accordo con i privati sarà efficace se e quando sarà recepito in sede di approvazione dal Piano Urbanistico Generale (PUG), attualmente in corso di elaborazione.

\*\* \*\*

**2. Profili di violazione di legge.**

Il “procedimento unico” ex art. 53 della LR 24/2017 consente di realizzare, in variante allo strumento urbanistico vigente, “opere pubbliche e opere qualificate dalla legislazione di interesse pubblico” (comma 1 lettera a).

L’art. 20 del D. Lgs. 50/2016 “Nuovo codice degli appalti” ammette la realizzazione di opere pubbliche a cura e spese di privati, sulla base di una convenzione.

Il Consiglio di Stato (parere 855/2016) e l’ANAC (delibera 763/2016) hanno chiarito che l’art. 20 del D Lgs 50/2016 è applicabile a condizione che non sussista, in favore del privato che realizza un’opera pubblica, alcuna controprestazione da parte dell’Amministrazione pubblica (quale per esempio lo scomputo della stessa dalle opere di urbanizzazione dovute), e che l’operazione si configuri come atto di liberalità e gratuità.

Nel caso specifico non esiste, allo stato attuale, una convenzione, o un atto equivalente, che autorizzi l’esecuzione dell’opera pubblica (il parcheggio)da parte di Terrepadane, che non ha allo stato alcun titolo per operare su edifici e aree che non sono di sua proprietà.

L’Accordo con i privati stipulato il 30 aprile 2021 non è efficace e lo diventerà soltanto se sarà confermato in sede di approvazione del PUG (ad oggi non ancora adottato).

L’Accordo di programma, con il quale dovrebbe concludersi il procedimento, è, in termini procedurali, soltanto una dichiarazione d’intenti e pertanto non produce alcun effetto.

La variante ex art. 53 per la realizzazione del parcheggio non è motivata da esigenze urbanistiche di interesse pubblico, ma è un’anticipazione delle opere di urbanizzazione del PUA Mulini degli orti.

Lo attestano la determinazione dirigenziale 1288/2021, punti 1 e 2 sotto riportati in corsivo, e gli elaborati di progetto del PUA.

Il parcheggio è necessario ai fini del rispetto degli standard urbanistici nell’ambito del PUA Mulini degli orti e, si presume, sarà scomputato dalle opere di urbanizzazione del PUA.

L’interesse di Terrepadane ad acquisire (per quanto risulta a titolo gratuito) la disponibilità dell’area come parcheggio a servizio del previsto insediamento commerciale-terziario è comprovato; dell’urgenza e del rilevante interesse pubblico del parcheggio non esiste neppure un cenno negli atti comunali.

In conclusione Terrepadane non poteva eseguire gli interventi sull’ex mercato previsti dall’Accordo del 30 aprile, perché non sono applicabili né l’art. 20 del D Lgs 50/2016 né il procedimento unico ex art. 53 della LR 24/2017, in quanto non sussistono le condizioni di legge.

Dagli atti e dalle norme sopra citati si deduce che la società Terrepadane - con l’assenso degli amministratori comunali e dei dirigenti dei competenti uffici - ha demolito l’ex mercato ortofrutticolo:

* in assenza delle condizioni stabilite dalla legge;
* prima che la variante ex art. 53 fosse esecutiva e comunque senza averne titolo;
* acquisendo di fatto l’area comunale dell’ex mercato come parcheggio a servizio dell’insediamento commerciale-terziario del PUA Mulini degli orti e, in parte, come area edificabile con destinazione alberghiera, senza alcun riconoscimento economico al Comune.

\*\* \*\*

**3. Danni erariali.**

L’accordo del 30 aprile 2021 non contiene alcuna stima del valore economico dell’ex mercato ortofrutticolo in base alla sua consistenza, stato di conservazione, ubicazione, destinazione urbanistica e potenzialità edificatoria, né un raffronto tra le perdite, i costi e le utilità del Comune e di Terrepadane. Al fine di valutare la sussistenza e l’adeguatezza della convenienza pubblica dell’accordo anche sulla base di elementi concreti e misurabili e non soltanto della discrezionalità politica, la stima dei beni comunali e dei loro usi è indispensabile.

La stima era espressamente prevista dalla DCC 17/2016 “Approvazione delle linee guida e dei criteri generali per le proposte di accordo pubblico-privato per interventi di trasformazione e riqualificazione di rilevante interesse pubblico. Individuazione del perimetro del comparto consorzio agrario di Piacenza ed ex mercato ortofrutticolo”: “*con l'Accordo con i privati sub-conditione viene definito: l'impegno dei privati a sviluppare il Progetto Definitivo dell'Accordo di Programma secondo quanto definito dall'Accordo con i privati, l'impegno dei privati ad acquisire l'area di proprietà comunale e la relativa potenzialità edificatoria, la stima della proprietà comunale, la stima della “convenienza pubblica”, l'impegno della Giunta comunale di sottoporre al Consiglio comunale l'Accordo di Programma in variante secondo quanto stipulato con l'Accordo con i privati”;….* *l'insieme delle utilità private va controbilanciata da un sistema di utilità pubbliche denominato “convenienza pubblica” e composta prevalentemente da acquisizione di aree o realizzazione di opere;*La DCC 34/2016 “Approvazione delle opere e attivita' costituenti la convenienza pubblica dell'accordo con i privati sub-conditione ai sensi dell'art. 18 LR n° 20/2000 relativo alla trasformazione e riqualificazione del comparto consorzio agrario di Piacenza ed ex mercato ortofrutticolo” non prevede più la stima dei valori dei beni di scambio dell’accordo pubblico-privato. Elenca le opere e i servizi che Terrepadane dovrà conferire al Comune, ritenuti discrezionalmente sufficienti a giustificare la convenienza pubblica dell’operazione: realizzazione e cessione, all’interno del comparto del consorzio agrario, di una nuova sede della polizia municipale, di una scuola materna o asilo nido e di una quota di verde pubblico maggiore di quella prescritta dallo standard di legge; inoltre una serie di studi relativi alla viabilità e alla valorizzazione urbanistica, architettonica, commerciale della zona; infine la ristrutturazione urbanistica dell’area del consorzio agrario in quanto, di per sé, contributo alla riqualificazione della zona.

Le successive delibere di Giunta non fanno più alcun riferimento alle linee guida e all’elenco di opere approvate dal Consiglio. Le opere che Terrepadane dovrà cedere al Comune, in base all’ultima delibera di Giunta (DGC 8-4-2021 n. 53), sono diverse da quelle deliberate dal Consiglio, sono esterne al comparto dell’ex consorzio agrario e riguardano beni comunali inseriti nel Bando periferie per il finanziamento pubblico-privato di interventi di riqualificazione urbana di edifici e aree degradati.

Le opere da progettare e realizzare consistono in:

demolizione degli edifici dell’ex mercato ortofrutticolo e realizzazione sull’area di un parcheggio da includere nell’insediamento in progetto, a spese di Terrepadane; costruzione di un parcheggio pluripiano fra via Primogenita, i resti delle mura Farnesiane e la chiesa delle Torricelle, situato nell’area in cui il progetto unitario “Borgofaxhall” prevedeva il corpo di fabbrica B sotterraneo, e sistemazione della viabilità di accesso relativa (costo previsto 2.000.000 €).

I progetti finanziati riguardano:

gli ambiti di riqualificazione di piazza Casali e di Borgofaxhall compresi nel Bando Periferie (1.500.000 €) e, precisamente, i progetti definitivi-esecutivi di demolizione e ricostruzione del mercato coperto comunale di piazza Casali, nonché, nel comparto Borgofacsal, di restauro dell’ex deposito-officina dei locomotori SIFT (Berzolla); eventuali avanzi di spesa contribuiranno alla realizzazione degli interventi.

Il Consiglio Comunale non ha potuto esprimersi su queste modifiche sostanziali delle linee guida e delle decisioni originali.

L’accordo approvato dalla DGC 53/2021 e stipulato il 30-4-2021 stabilisce, semplicemente,
*- “che la proposta presentata dal Soggetto attuatore è tuttora in grado di soddisfare un rilevante interesse pubblico per la comunità locale in quanto contribuisce al raggiungimento di uno degli obiettivi prioritari dell'Amministrazione Comunale così come indicato nel PSC vigente e cioè il recupero e la valorizzazione di parti degradate del territorio urbanizzato;*

* *che è altresì confermato che l'attuazione dell'intervento oggetto del presente Accordo comporterà l'incremento del patrimonio pubblico senza alcun onere finanziario per il Comune;”.*

Entrambe le affermazioni non sono dimostrate e la seconda, in particolare, contraddice la realtà dei fatti, dato che l’attuazione dell’intervento comporta evidentemente una diminuzione del patrimonio pubblico in termini economici e di offerta di servizi di interesse sociale e urbanistico.

Infatti l’accordo fra Comune e Terre Padane, oltre a non contenere alcuna stima del valore di mercato dell’area (circa 13.000 mq) e degli edifici dell’ex mercato ortofrutticolo da includere nel PUA, non tiene conto neppure di un utile termine di paragone: quello della stima, ad opera di un perito, dell’area dell’ex corpo B di Borgofaxhall, mai costruito, posto nel medesimo contesto urbano e con destinazioni urbanistiche equivalenti a quelle dell’ex mercato ortofrutticolo. Questa stima fa parte di un’ampia e complessa perizia allegata alla DCC 52/2016 con la quale sono state risolte le vertenze fra Comune e società COEMI proprietaria di Borgofaxhall.

L’area di 5.100 mq del previsto corpo di fabbrica B del progetto unitario Borgofaxhall, nella quale, in base all’accordo, Terrepadane dovrebbe costruire un parcheggio pluripiano sotterraneo, fu ceduta al Comune dalla società COEMI, come deliberato dal Consiglio Comunale con atti 10/11/2014 n. 42 (pagg. 8 - 13) e 19/12/2016 n. 52 (pagg. 60 - 68), al prezzo di oltre 2.000.000 €. Il prezzo fu definito da una perizia, allegata alla delibera 52/2016, per risarcire diritti edificatori per funzioni commerciali non sfruttati da COEMI, pari a 2.987 mq di superficie utile commerciale realizzabili nel sottosuolo del corpo di fabbrica B per un valore di 700 €/mq di superficie utile. Di seguito si riporta in corsivo l’esito della stima relativa all’area di cui si tratta.

*“Per quanto sopra, al terreno, nelle condizioni in cui oggi si trova, e alla residua capacità edificatoria così come sopra quantificata e definita, viene riconosciuto il valore commerciale pari a: € (2.987,22 x 700,00) = € 2.091.054,00.”*

La parte di area dell’ex mercato ortofrutticolo (circa 13.000 mq) che dovrebbe essere inclusa nel PUA Mulini degli orti ha, secondo il RUE vigente, un indice di edificabilità UF di 0,5mq/mq e, quindi, una potenzialità edificatoria di 13.000 x 0,5 = 6.500 mq di superficie utile; superficie utile fuori terra e più che doppia rispetto a quella sotterranea del corpo B di Borgofaxhall. Se il valore per mq di superficie utile fosse lo stesso stimato e pagato dal Comune per il corpo B di Borgofaxhall, l’area dell’ex ortomercato varrebbe 6.500 mq x 700 = 4.550.000 €.

La demolizione e cessione senza alcun risarcimento di un bene di questo potenziale valore non pare compensata dalla sommatoria dei costi a carico di Terrepadane per: lavori di trasformazione dell’ex ortomercato in parcheggio; opere extra comparto stimate in 2.000.000 €; studi e progetti per un valore di 1.500.000 €. L’utilità di questi ultimi, però, non è affatto certa, dato che potrebbero non essere attuati, oppure esserlo in ritardo e risultare inadeguati alle nuove esigenze della città.

Per correttezza del procedimento doveva anche essere valutata l’eventualità di una vendita dell’ex ortomercato, e anche, se ne fosse effettivamente dimostrata la necessità, l’indizione di un bando di gara per la realizzazione del parcheggio per finalità pubbliche, al di fuori del PUA Mulini degli orti.

I volumi edificati comunali sono stati demoliti senza essere traslati su altre aree o comunque diversamente valorizzati a vantaggio dell’Ente e, in ogni caso, si sarebbe dovuto dare atto, nell’Accordo, dell’esito della verifica dei valori economici messi in campo dall’Ente e compensarli adeguatamente.

Oltre a ciò, nelle valutazioni economiche dell’Accordo si dovrebbe considerare il fatto che i diritti edificatori del corpo B di Borgofaxhall acquisiti dal Comune furono trasferiti sull’ex mercato ortofrutticolo (v. DCC 10-11-2014 n. 42 pagine 9 e 11 e All. 6 nuovo progetto funzionale - urbanistico dell’ex area SIFT-Borgofaxhall nel quale l’ex mercato ortofrutticolo è identificato con il numero 9 come “area commerciale”).

Tale indicazione venne recepita dal RUE approvato il 6-6-2016 che cambiò la destinazione urbanistica residenziale attribuita all’area dell’ex mercato ortofrutticolo comunale dal previgente PRG, tramutandola in “tessuto produttivo polifunzionale”, la stessa che ha tuttora.

Questo plusvalore non può andare perduto e doveva appunto essere considerato nella valutazione dell’ex mercato ortofrutticolo, o almeno essere ricollocato su un’altra area al fine di poterlo recuperare.

Per quanto sopra esposto, si ritiene che l’esecuzione di quest’intervento abbia comportato e comporti danni ingenti all’erario comunale sia in termini finanziari sia di consistenza del patrimonio edilizio ed urbanistico, perdita già verificatasi con la demolizione dell’ex mercato ortofrutticolo alle condizioni di cui si è detto.

Tutto quanto sopra per il seguito di competenza di questa Procura.

Distinti saluti.

Piacenza, 2 gennaio 2021

 Associazione Fondo Ambiente e Territorio Piacenza

 Il Presidente Domenico Ferrari Cesena

(all.1)

Elenco degli atti riguardanti l’intero procedimento oggetto della presente segnalazione:

1. Delibera della Giunta Comunale di Piacenza 8/4/2021 n. 53.
2. Accordo con i privati fra la società Terrepadane e il Comune di Piacenza, ai sensi della L 241/1990 art. 11 e della LR 24/2017 art. 61, stipulato il 30/4/2021.
3. Petizione-diffida di cittadini e associazioni piacentini inviata il 3/6/2021 tramite PEC dello studio legale Fantigrossi al Comune di Piacenza, e per conoscenza ad altri Enti fra cui codesta Procura Regionale, che segnalava irregolarità nel procedimento e nei contenuti dell’accordo.
4. Determinazione dirigenziale 21/6/2021 n.1288 di avvio della variante ex art.53 della LR 24/2017, in attuazione della DGC 8/4/2021 n. 53, e di indizione della relativa conferenza di servizi.
5. Esposto 7-7-2021 alla Procura della Repubblica di Piacenza, diffide alle società Terrepadane e Furia 27-8-2021 e 10-9-2021 e risposta 24-9-2021 alla nota comunale 17/9/2021 inviati, tramite PEC, dallo studio legale Fantigrossi, che assiste i firmatari della petizione-diffida del 3 giugno.
6. Bollettino Ufficiale della Regione 13 ottobre 2021 n. 293, contenente l’avviso di deposito in Comune per 60 giorni del progetto di parcheggio in variante ex art. 53 LR 24/2017, per la visione da parte del pubblico e la presentazione di osservazioni.
7. Osservazione alla variante ex art. 53 della LR 24/2017, consegnata il 10/12/2021 all’Ufficio protocollo del Comune di Piacenza; motivazioni e allegati dell’osservazione inviati il 12/12/2021 con PEC dallo studio legale Fantigrossi. L’osservazione è sottoscritta da alcuni dei cittadini e rappresentanti delle associazioni autori della petizione-diffida del 3/6/2021, organizzatisi il 21 luglio come comitato “Fondo Ambiente e Territorio di Piacenza” (FATePC).

Altri atti antecedenti, collegati al procedimento in corso ed alle osservazioni seguenti sono:

1. Delibera del Consiglio Comunale di Piacenza 9/5/2016 n. 17 “Approvazione delle linee guida e dei criteri generali per le proposte di accordo pubblico-privato per interventi di trasformazione e riqualificazione di rilevante interesse pubblico. Individuazione del perimetro del comparto consorzio agrario di Piacenza ed ex mercato ortofrutticolo”;
2. Delibera del Consiglio Comunale 1/8/2016 n. 34 “Approvazione delle opere e attivita' costituenti la convenienza pubblica dell'accordo con i privati sub-conditione ai sensi dell'art. 18 LR n° 20/2000 relativo alla trasformazione e riqualificazione del comparto consorzio agrario di Piacenza ed ex mercato ortofrutticolo” ;
3. Delibera del Consiglio Comunale 10/11/2014 n. 42 “Progetto unitario area ex SIFT comparto Borgofaxhall - Linee guida per la modifica dell’assetto urbanistico e degli impegni convenzionali”;
4. Delibera del Consiglio Comunale 19/12/2016 n. 52 “Progetto unitario area ex SIFT comparto Borgofaxhall - Linee guida per la modifica dell’assetto urbanistico, degli impegni convenzionali e acquisizione beni”.

Elaborati tecnici e norme della pianificazione vigente relativi all’intervento in oggetto.

Comune di Piacenza

PSC: tavola Aspetti strutturanti; Norme tecniche art.4.6

RUE: tavola P2.09; Norme tecniche P1 artt. 76 e 38.

Provincia di Piacenza

PTCP: tavola T2 Vocazioni territoriali e scenari di progetto; norme tecniche artt. 93-94-114; il piano non contiene previsioni di centri commerciali di attrazione di livello superiore.

Regione Emilia Romagna

DCR (Delibera Consiglio Regionale) n. 1253/1999 Testo coordinato con le modifiche introdotte dalle DCR n. 344/2002 - 653/2005 e DAL (Deliberazione Assemblea Legislativa)n. 155/2008 (art. 4 lettere A-B-C-D-E-F della LR 14/1999)norme in materia di pianificazione degli insediamenti commerciali.