

EUROPA IMMOBILIARE S.r.l.

c_g772 - Comune Pogliano Milanese
AOO c_poglianomi
REGISTRO UFFICIALE
20150001240
04-02-2015 INGRESSO
Classifiche: 06. 03



Spett.le

Comune di Pogliano Milanese

Alla c.a. preg.mo sig. Sindaco

Pogliano Milanese, li 04/02/2015

Oggetto: Parere legale inerente alle pratiche amministrative legate all'attuazione privata di nuova realizzazione di Residenza per Anziani – RSA – Pogliano Milanese, Via Europa

Allegato alla presente, inoltriamo parere legale dell'Avvocato Pietro Carlo Sironi relativo alle procedure amministrative per l'attuazione di quanto in oggetto.

Cogliamo l'occasione per porgere Cordiali Saluti.


EUROPA IMMOBILIARE S.r.l.

Avv. Andrea Arioli
Avv. Pietro Carlo Sironi

Via G. Dezza n. 32
20144 Milano
Tel. +39 0272003585
fax +39 0272099495
info@studioaroli.it

Milano, 02 febbraio 2015

Spettabile

EUROPA IMMOBILIARE Srl

Alla c.a. del Dr. Alessandro Colombo

Via Principe Amedeo

20015 Parabiago

Oggetto: Comune di Pogliano Milanese – PGT piano dei servizi - analisi procedure amministrative per l'attuazione di iniziativa privata delle previsioni del Piano dei Servizi del PGT vigente ai sensi dell'art. 9 c.12 L.r. 12/2005, relativamente all'area di via Europa identificata in catasto al Fg. 4 mapp. 123, 124 e 760 e destinata dal PdS alla "Nuova realizzazione Residenza per Anziani – RSA TAV PdS 02 "Servizi previsti"

1. Premessa

Nel corso dei nostri recenti colloqui mi è stato illustrato il caso di specie che vede un'area di proprietà della Vostra società, sita in Comune di Pogliano Milanese, via Europa, come specificato in oggetto, che il PGT di recente approvazione ha classificato come area destinata alla realizzazione di servizi pubblici. Specificamente vengono indicati due possibili interventi di interesse pubblico: la "Nuova realizzazione residenza per anziani", e "Nuovo auditorium comunale" Cfr PGT tav. PdS 02. Da quanto mi viene riferito l'Amministrazione Comunale avrebbe optato per la "Nuova realizzazione residenza per anziani" anche se non ho evidenza dell'atto amministrativo con cui è stata compiuta la scelta.

Quindi, mi è stato richiesto di analizzare e verificare se le previsioni del Piano dei Servizi del PGT di Pogliano Milanese possano essere attuate da soggetti aventi natura giuridica privata e con quali limiti di

iniziativa ed operatività.

L'attività di consulenza che mi viene richiesta è finalizzata a verificare la possibilità che un soggetto privato diventi attuatore di un'iniziativa prevista dal Piano dei Servizi e quindi classificata di interesse pubblico e, nella fattispecie, trattandosi di una residenza per anziani, di rilevante interesse sociale.

L'oggetto dell'attività che mi è richiesta è quindi di verificare se la normativa vigente consente che l'azione di un soggetto avente natura giuridica privata possa sostituirsi a quella di un ente pubblico, e quali siano le condizioni perché ciò possa avvenire nel rispetto degli interessi pubblici che ispirano l'azione dell'ente locale.

Pertanto la disamina che segue non può che essere condotta in maniera imparziale, secondo i canoni di una ricerca *pro veritate*, procedendo quindi all'esame delle disposizioni normative e regolamentari che disciplinano la fattispecie con l'obiettivo di verificare in maniera oggettiva, che l'iniziativa del privato sia dalle stesse consentita e prevista come modalità di attuazione di un interesse pubblico.

2. Le disposizioni che disciplinano la fattispecie.

La fattispecie in esame, ovvero l'attuazione delle previsioni di gestione e sviluppo del territorio locale contenute nel PGT - Piano di Governo del Territorio, e negli atti che lo compongono come il Piano dei Servizi, è soggetta ad una disciplina articolata su un doppio livello normativo:

- Un primo livello normativo di portata ed efficacia regolamentare che si ritrova nelle disposizioni e nei contenuti del PGT. Appare opportuno ricordare che il PGT, ai sensi dell'art. 7 della legge Regionale 12/2005 si articola in tre distinti atti: il Documento di Piano, il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole. Di questi tre il primo - Documento di Piano - si occupa di definire "il *quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune ...*" e "il *quadro conoscitivo del territorio comunale* ", ed ha valenza quinquennale ai sensi dell'art. 8 comma 4 L.r.12/2005. Il Piano dei Servizi, in base alle risultanze del Documento di Piano si occupa di "...assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale", e non ha termini di validità ex art. 9 c.14 L.r.12/2005. Riguardo alla portata della potestà regolamentare del PGT e degli enti locali in generale appare opportuno ricordare il disposto del c.6 art. 117 della Costituzione che ha previsto una più ampia potestà regolamentare stabilendo che gli enti locali "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". La potestà normativa degli enti locali va

quindi collocata all'interno delle fonti di rango secondario, attuative delle disposizioni normative di rango legislativo

- Un secondo livello, superiore al primo, che si ritrova nelle disposizioni normative dettate dalle leggi regionali e nazionali.

Riguardo alla portata delle disposizioni normative di rango legislativo in materia di governo del territorio, deve essere ricordato che, in seguito alla riforma del dettato Costituzionale operato con la Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n.1, l'art. 117 Costituzione ha introdotto l'urbanistica o meglio il governo del territorio tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

Il medesimo art 117 specifica che *"Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"*. Pertanto nella ricerca della definizione della disciplina normativa del caso di specie occorre fare riferimento anzitutto alle disposizioni legislative regionali, attuative dei principi fondamentali dettati dalla normativa statale.

La verifica della possibilità che un soggetto privato diventi attuatore delle previsioni di interesse pubblico contenute nel PGT richiede che sia accertata la conformità e la compatibilità di tale previsione sia con le norme di carattere regolamentare – PGT, che con le disposizioni legislative.

Per una corretta disamina delle norme che disciplinano la fattispecie in esame appare opportuno adottare un procedimento di analisi ascendente che parte dall'esame delle previsioni di portata regolamentare locale, contenute nel PGT e ne verifica la portata, per poi passare a verificare la loro conformità con le previsioni normative di rango superiore.

3. Le previsioni del PGT – Piano dei Servizi

Come sopra già richiamato l'area di vostra proprietà è classificata dal PGT come area destinata alla realizzazione di servizi pubblici e specificamente la *"Nuova realizzazione residenza per anziani"* e *"Nuovo auditorium comunale"*. Cfr PGT tav. PdS 02. La tavola che definisce l'azonamento nulla specifica in merito alla procedura di attuazione dei servizi di interesse pubblico ivi indicati.

Per ritrovare delle indicazioni circa le modalità di attuazione delle previsioni del Piano dei Servizi occorre esaminare il documento *"Relazione al Piano dei Servizi"* Rel. PdS 04 che chiameremo, per semplicità Relazione.

La Relazione al punto 11.3 Attuazione del PdS dispone che:

“L’attuazione delle previsioni del PdS è realizzata:

- direttamente dal Comune in attuazione della propria programmazione pluriennale;*
- da parte di Enti istituzionalmente preposti alla realizzazione dello specifico servizio da affidare;*
- da parte di privati in regime di convenzione e/o di concessione;*
- d’intesa tra i soggetti di cui ai punti precedenti, tramite accordo di programma o altro strumento previsto dalle vigenti disposizioni normative. “*

Sin da una prima lettura si può quindi affermare che il PdS prevede la possibilità che dei soggetti privati realizzino le opere previste dal PdS, ancorché *“... in regime di convenzione e/o concessione “*.

Ma vi è di più.

Procedendo nella lettura della Relazione si incontra la previsione per cui:

“L’attuazione delle previsioni del PdS da parte dei privati avviene nei casi specificati dal PdS medesimo, o anche ogni qualvolta l’Amministrazione Comunale lo ritenga utile e fattibile. In questo caso viene concessa ai privati la possibilità di proporre l’attuazione delle previsioni del PdS su aree di loro proprietà o di proprietà pubblica, o individuate per uso pubblico. I costi della realizzazione di tali previsioni possono essere poste in carico per intero ai privati, in compartecipazione con la Pubblica Amministrazione o con Ente preposto e delegato. “

La previsione delle relazione sembra, effettivamente, rappresentare il caso di specie.

Dalla lettura delle relazione sembra essere irrilevante che il PdS preveda espressamente che il privato possa realizzare direttamente le opere di interesse pubblico ivi previste in quanto, correttamente, lo strumento urbanistico riserva all’Amministrazione Comunale la valutazione della convenienza ovvero dell’opportunità di consentire al privato di procedere direttamente alla realizzazione dell’opera di interesse pubblico prevista sull’area di sua proprietà.

Infine deve essere ricordato il punto 11.4 della medesima Relazione, ove è previsto che:

“La realizzazione e successiva gestione di servizi e/o attrezzature private di interesse pubblico da parte di soggetti privati deve essere regolata da apposita convenzione contenente nell’articolato l’atto di asservimento dell’attrezzatura o del servizio in programma all’utilizzo pubblico, a mente dell’art. 9, punto 10, della L.R. n 12/ 2005 e successive modifiche”.

3.1. Conclusioni -1.

Dalla lettura e dal successivo esame delle norme del PGT e del PdS, sembra potersi ritenere, in maniera oggettiva, che la disciplina regolamentare dettata dall'ente locale consente la realizzazione degli interventi previsti dal PdS anche a soggetti privati.

Le norme del PdS riservano all'Amministrazione la facoltà di decidere a) in merito alla promozione dell'iniziativa della realizzazione dell'opera, se pubblica o privata, b) nel caso di iniziativa privata di definire nel merito in regime di convezione o concessione con cui affidare al privato la realizzazione ed eventualmente la gestione dell'opera.

Le disposizioni contenute nel PdS appaiono quindi esaurienti sia nel definire le competenze per la definizione della natura dell'iniziativa (pubblica o privata) che la titolarità del potere di definizione delle modalità di realizzazione e gestione dell'opera di interesse pubblico.

4. Le previsioni della legislazione regionale

Ora, dopo avere esaminato la normativa regolamentare del PGT e del PdS occorre verificare la conformità di queste disposizioni con le previsioni normative di rango legislativo dettate dal legislatore regionale, nonché la corrispondenza attuativa delle previsioni del PdS rispetto alle norme regionali.

Come sopra già riportato la Relazione del PdS nella parte in cui definisce le procedure di convenzionamento tra ente pubblico e privato per l'iniziativa di interesse pubblico rinvia all'art. 9, punto 10, della L.R. n 12/2005 e successive modifiche.

L'art. 9 della L.r. 12/2005 "*Legge per il Governo del Territorio*", ha introdotto nell'ordinamento vigente il "*Piano dei Servizi*" uno dei tre documenti che assieme al "*Documento di Piano*" art. 8 ed al "*Piano delle Regole*" art. 10, compongono il Piano di Governo del Territorio – PGT

Con l'introduzione del Piano dei Servizi il legislatore regionale ha previsto che:

"... I comuni redigono ed approvano il piano dei servizi al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e la dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, nonché tra le opere

viabilistiche e le aree urbanizzate ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste”.

Per una esaustiva disamina della norma e la corretta percezione della sua portata innovativa si rinvia al lettura integrale del testo vigente.

Per quanto attiene alla fattispecie in esame, la realizzazione da parte di un soggetto privato di opere previste dal PdS, appare opportuno richiamare il c. 12 dell'art. 9 ove è espressamente previsto che:

“È comunque ammessa, da parte del proprietario dell'area, entro il predetto termine quinquennale, la realizzazione diretta di attrezzature e servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo espropriativo, a condizione che la Giunta comunale espliciti con proprio atto la volontà di consentire tale realizzazione diretta ... La realizzazione diretta è subordinata alla stipula di apposita convenzione intesa a disciplinare le modalità attuative e gestionali.”

4.1. Conclusioni – 2.

Dall'esame della normativa regionale e dei principi ivi dettati si può ritenere, in maniera oggettiva, che il PdS del PGT di Pogliano Milanese ha recepito i principi dettati dal legislatore regionale e che le disposizioni di carattere regolamentare dettate dall' ente locale sono conformi e rispettano i principi dettati dalla normativa regionale di indirizzo.

5. Conclusioni.

Dall'esame dei principi contenuti nel PdS e nel PGT del Comune di Pogliano Milanese, e dalla verifica della loro conformità con le disposizioni di indirizzo contenute nella Legge Regionale 12/2005 ritengo di potere affermare, in maniera oggettiva e nel rispetto della verità delle previsioni regolamentari e legislative vigenti che la proposta della vostra società, di dare attuazione alla previsioni del PdS con la realizzazione e gestione a propria cura e spese della nuova residenza per anziani – RSA, in regime di convenzione con l'Amministrazione Comunale, sia legittima e dia attuazione conforme alle previsioni degli strumenti vigenti e della normativa regionale.

Per avviare le procedure amministrative ed urbanistiche necessarie per la realizzazione dell'opera come prevista dal PdS è necessario che l'Amministrazione Comunale, mediante delibera di Giunta esprima la propria volontà di acconsentire, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 c. 12 della L.r. 12/2005 e dei punti 11.3 e 11.4 della Relazione al vigente PdS, alla realizzazione diretta della Nuova residenza per Anziani

RSA da parte della vostra società in quanto proprietario delle aree individuate dal PdS per la realizzazione della suddetta opera.

La medesima delibera di Giunta che acconsentirà alla realizzazione della RSA per iniziativa privata dovrà definire le modalità di attuazione – permesso di costruire convenzionato ovvero piano attuativo. Occorre sottolineare che il regime di attuazione definito dalla convenzione attuativa dell'intervento non potrà avere validità superiore all'efficacia delle previsioni del PGT che come sopra ricordato almeno per le previsioni del Documento di Piano hanno validità quinquennale e possono essere riviste dall'Amministrazione Comunale.

Resto a vostra disposizione per ogni necessario chiarimento con l'occasione invio cordiali saluti.



Avv. Pietro Carlo Sironi

