

GLI ASSESSORI  
**RAFFAELE DONINI**  
**PALMA COSTI**

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA  
PG.2015. 0308657  
del 13/05/2015  
P0000813-SEGR. ASS. TRASP., RETI INFR. MATER. E IMM. LI, PROGR



ASSESSORATO AI TRASPORTI, RETI  
INFRASTRUTTURE MATERIALI E  
IMMATERIALI, PROGRAMMAZIONE  
TERRITORIALE E AGENDA DIGITALE

ASSESSORATO ALLE ATTIVITA'  
PRODUTTIVE, PIANO ENERGETICO,  
ECONOMIA VERDE E RICOSTRUZIONE  
POST-SISMA

Ai Sindaci dei Comuni dell'Emilia-Romagna  
Ai Presidenti delle Province dell'Emilia-Romagna  
Al Presidente della Città Metropolitana

Agli Ordini e Collegi professionali  
Alle Associazioni economiche e sociali

LORO SEDI

## **OGGETTO: ACCORDI DI PROGRAMMA PER LA REALIZZAZIONE, AMMODERNAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI**

### **1. Caratteristiche degli accordi di programma**

La Regione Emilia-Romagna si è dotata di una disciplina degli accordi di programma in materia di programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica sin dal 1995 (art. 14 L.R. 6 del 1995).

Ciò ha consentito, da una parte, un notevole sviluppo di un'esperienza amministrativa fondata sull'utilizzo di tali atti negoziali; dall'altra una significativa evoluzione della legislazione regionale che, negli anni successivi, è ricorsa ripetutamente all'accordo di programma in quanto consente:

- di definire e coordinare una pluralità di impegni e attività necessari per il raggiungimento di un determinato risultato, anche se destinati a svolgersi in un arco di tempo medio lungo;
- di coordinare non solo misure e politiche territoriali, ma anche investimenti finanziari, attività amministrative, scelte operative, qualora siano tutti indispensabili al raggiungimento di detto risultato di interesse comune;

- di integrare l'azione sia di più pubbliche amministrazioni sia dei soggetti privati interessati, cosicché l'accordo di programma può perseguire, in tal modo, finalità pubbliche ma anche private di interesse generale (anche dette di interesse pubblico o di pubblica utilità);
- di apportare variante a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, conformandone le previsioni al progetto oggetto dell'accordo; di avere il valore e gli effetti di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e di dichiarazione di pubblica utilità nonché di titolo abilitativo edilizio (ove siano presenti i requisiti e presupposti richiesti dalla legge per l'intervento).

Per queste sue caratteristiche, anzi, l'accordo di programma è stato prescelto dal legislatore regionale come modalità unica per l'approvazione dei **programmi speciali d'area, di cui alla legge regionale n. 30 del 1996** (cioè degli atti di programmazione negoziata con cui la Regione concorda con i territori interventi speciali, pubblici e privati, per la promozione dello sviluppo locale); dei **programmi di riqualificazione urbana, di cui alla L.R. n. 19 del 1998** (piani urbanistici a scala urbana per la riqualificazione di aree degradate, dismesse o in corso di dismissione, con il diretto e pieno coinvolgimento dei privati interessati).

Allo stesso modo, la legge regionale ha previsto il ricorso all'accordo di programma per risolvere complesse vicende che richiedono che, in un unico programma di interventi, siano correlati l'interesse di operatori privati alla realizzazione di attività di cava con l'esigenza pubblica della realizzazione di indispensabili opere idrauliche, consistenti in bacini idraulici e idrici, vasche di laminazione, ecc. (**art. 19-bis della L.R. n. 17 del 1991, in materia di attività estrattive, introdotto dall'art. 26 L.R. 26 luglio 2011 n. 10**).

## 2. Partecipazione dei privati

La normativa regionale appena citata, che prevede il necessario ricorso agli accordi di programma per l'approvazione di programmi complessi di sicuro interesse generale, ha dunque sempre previsto la possibilità di partecipazione dei privati interessati, sia al processo di formazione e approvazione dell'accordo, sia nei possibili contenuti delle sue previsioni.

Più incerto sul punto è invece stato il percorso seguito dalla Regione nella definizione della "disciplina generale" dell'accordo di programma in variante ai piani:

- **l'art. 14 della LR n. 6 del 1995** non prevedeva espressamente la partecipazione dei privati;
- **l'art. 40 della LR n. 20 del 2000, nel testo originario**, stabiliva che la conclusione degli accordi di programma poteva essere promossa per la realizzazione di opere, interventi e programmi di intervento, su iniziativa sia pubblica che privata, purché avente rilevante interesse regionale, provinciale o comunale;
- **l'attuale testo dello stesso art. 40, modificato dalla LR n. 6 del 2009**, rimarca la primaria funzione dell'accordo, di strumento di collaborazione tra enti pubblici per il raggiungimento di un risultato di interesse comune (art. 34 del D.lgs. n. 267 del 2000), prevedendo, in tale prospettiva, come "eventuale" la partecipazione dei privati a condizione che sia finalizzata alla realizzazione di un progetto di rilevante interesse pubblico.

Nel corso dei venti anni di applicazione di tale istituto risultano dunque di incerta definizione i casi nei quali l'iniziativa dei privati, e più in specifico un'attività imprenditoriale, presenti detti requisiti di rilevante interesse per la comunità e si possa di conseguenza avvalere di uno strumento così potente e celere per la programmazione, pianificazione e attuazione degli interventi ivi previsti.

In generale, si può osservare che la legislazione regionale ha ampliato via via la possibilità di ricorrere a procedure speciali per facilitare la realizzazione di progetti privati, in ragione della sempre più diffusa consapevolezza che lo sviluppo di attività economiche private di eccellenza costituisce di per sé un interesse pubblico in senso stretto, per le complessive ricadute positive che comporta per le comunità locali. Così, oggi si può dire superata la tradizionale posizione che ammetteva alle procedure speciali di variante urbanistica solo le opere pubbliche e le opere di interesse pubblico realizzate dagli enti istituzionalmente competenti (ferrovie, sistemi di comunicazione, impianti di produzione e distribuzione dell'energia, concessionari di pubblici servizi, ecc).

A tale riguardo è utile ricordare che **la legge 6 del 2009 ha qualificato di interesse pubblico l'attuazione non solo di programmi di riqualificazione urbana ma anche degli interventi (privati) di qualificazione del patrimonio edilizio esistente**, in quanto essenziali per assicurare la sicurezza sismica, l'efficientamento energetico, l'eliminazione delle barriere architettoniche, la sicurezza degli impianti, ecc. ed ha previsto, di conseguenza, l'obbligo per i Comuni di riconoscere incentivi urbanistici (innanzitutto volumetrici) per promuoverne lo sviluppo (**art. 7-ter della L.R. n. 20 del 2000**).

La stessa legge ha introdotto procedure speciali semplificate di variante urbanistica, da avviare obbligatoriamente, **per l'approvazione di progetti di ampliamento e ristrutturazione di insediamenti produttivi presenti nel territorio urbanizzato** (**art. A-14-bis della L.R. n. 20 del 2000**).

**L'articolo 10 della legge n. 16 del 2012** (per la ricostruzione post sisma del maggio 2012), oltre ad estendere il possibile ricorso al procedimento di cui all'articolo A-14-bis della legge regionale n. 20 del 2000 **a tutte le imprese interessate dal sisma**, ha consentito alle stesse di accedere allo strumento del **permesso in deroga** (**art. 10**).

Similmente, **l'articolo 20 della L.R. n. 15 del 2013** consente ai privati di utilizzare lo strumento del **permesso in deroga** per l'attuazione di programmi di riqualificazione urbana e per interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, **qualificando espressamente tali interventi di interesse pubblico** (e più di recente, **l'articolo 17 del c.d. decreto "sblocca Italia"** – D.L. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014 - consente il ricorso al permesso di costruire in deroga per tutti gli **interventi di ristrutturazione edilizia "attuati anche in aree industriali dismesse"**).

Inoltre, **l'articolo 55, comma 5, sempre della legge regionale n. 15 del 2013**, per "favorire la ripresa economica" consente **il frazionamento dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa** in più unità produttive, anche in deroga alle normative di piano relative ai limiti dimensionali e quantitativi delle unità immobiliari.

Di recente, la **legge regionale n. 14 del 2014 (Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna)**, prevede "Accordi per l'insediamento e lo sviluppo" (**art. 6**), aventi per oggetto **nuovi**

insediamenti produttivi di imprese o aggregazioni di imprese, progetti di crescita delle imprese o di aggregazioni di imprese e programmi di riconversione produttiva, che si caratterizzino per:

- a) l'elevato valore degli investimenti a carico delle imprese;
- b) l'accrescimento delle specializzazioni delle imprese, della capacità competitiva e delle specializzazioni della filiera e del sistema produttivo regionale, anche con riferimento ai mercati esteri;
- c) i livelli di ricerca, tecnologia e capacità di innovazione;
- d) la sostenibilità ambientale e sociale;
- e) gli effetti positivi, qualitativi e quantitativi, sulla tutela o sull'incremento dell'occupazione (comma 1).

Ebbene, qualora la pianificazione urbanistica non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero individui aree insufficienti o non idonee rispetto all'intervento da realizzare, per l'applicazione di detti "Accordi per l'insediamento e lo sviluppo", trova applicazione la disciplina degli accordi di programma in variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di cui all'art. 40 della L.R. n. 20 del 2000. Inoltre, il comma 2 dell'articolo 6 della medesima legge precisa che "gli investimenti e gli interventi che rispondono agli obiettivi del presente articolo sono considerati di interesse regionale".

### **3. Interesse pubblico alla realizzazione, ammodernamento e ristrutturazione di insediamenti produttivi**

Si rilevano dunque numerose disposizioni regionali in materia urbanistica che riconoscono espressamente di interesse pubblico l'insediamento, l'ampliamento, la ristrutturazione, il frazionamento, ecc. di insediamenti produttivi, e in particolar modo di quelli che presentano un elevato grado di innovazione e di specializzazione intelligente dei prodotti e dei processi produttivi, che valorizzano i progetti di ricerca, la responsabilità sociale d'impresa, la sostenibilità ambientale e sociale degli insediamenti, ecc.

In conclusione, alla luce dell'evoluzione legislativa fin qui descritta, si ritiene che le Amministrazioni comunali possano promuovere la stipula di un accordo di programma, di cui all'art. 40 della L.R. n. 20 del 2000, per realizzare iniziative imprenditoriali che presentino i caratteri appena indicati.

L'accordo di programma non comporta infatti alcuna deroga all'esigenza di una adeguata valutazione dei progetti che ne costituiscono l'oggetto (sotto il profilo ambientale, paesaggistico, insediativo, infrastrutturale, ecc.); al contrario, proprio perché richiede un progetto definitivo degli interventi, la compresenza e l'espressione favorevole di tutti i livelli istituzionali competenti per legge alla sua approvazione, con la possibilità di coinvolgere anche le amministrazioni di settore chiamate ad esprimersi sul progetto, oltre ad assicurare una sicura semplificazione delle procedure approvative e attuative (attraverso la possibilità di apportare variante a tutti i livelli di pianificazione, la dichiarazione di pubblica utilità delle opere pubbliche e di interesse pubblico ivi previste, il valore e gli effetti di titolo edilizio che consente l'immediato inizio dei lavori) consente

una approfondita valutazione dell'iniziativa in esame e permette, con il Collegio di vigilanza, un costante monitoraggio sulla corretta attuazione del programma di interventi approvato.

RAFFAELE DONINI  


PALMA COSTI  
