

## SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO

AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,  
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

Al Comune *OMISSIS*

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI  
NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA  
REG PG/2023/307977  
DEL 30/03/2023

**Oggetto: Richieste di parere in merito ad accordo di programma in variante ai sensi dell'art. 60, L.R. n. 24/2017, con particolare riguardo *OMISSIS* all'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento.**

1. *OMISSIS* si richiede "in relazione alle disposizioni della L.R. 24/2017 e della D.G.R. 1956 del 22/11/2021, ... se vi siano le **condizioni** per giustificare l'intervento **di interesse pubblico** e l'utilizzo della **procedura speciale in variante** agli strumenti urbanistici dell'accordo di programma".

2. *OMISSIS*

3. Il *OMISSIS* quesito attiene alla natura ed alla funzione dell'accordo di programma, richiedendosi se sussistano le **condizioni che giustifichino il ricorso a questa procedura speciale** in variante alla pianificazione e se, nel caso concreto, sussista il **rilevante interesse pubblico** richiesto dalla legge.

Occorre tuttavia ricordare che questa Struttura, nello svolgimento del compito di supporto agli enti locali nell'applicazione della disciplina sul governo del territorio, non è abilitata ad entrare in alcun modo nell'esame del merito del caso specifico che ha dato luogo ai quesiti che vengono avanzati.

Appare dunque utile riassumere nei paragrafi successivi i principi generali che informano la disciplina degli accordi di programma, rimanendo chiaro che la specifica valutazione del caso concreto, ed in particolare la valutazione se l'accordo di programma espressamente menzionato nella richiesta di parere presenti un rilevante interesse pubblico, è di competenza delle amministrazioni chiamate a provvedere alla stipula dell'accordo stesso.

Per consentire tali valutazioni, l'art. 60, comma 3, secondo periodo, richiede che per ogni accordo di programma siano predisposti, "assieme al **progetto definitivo delle opere, interventi o programmi di intervento oggetto dell'accordo**", il "**progetto urbano e gli altri elaborati relativi alle variazioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che conseguono alla conclusione dell'accordo e il documento di Valsat delle varianti stesse**". Trattandosi di uno strumento negoziale che, dal punto di vista pianificatorio, opera a scala attuativa, appare del tutto coerente richiedere che tra questi elaborati necessari per la valutazione ed approvazione delle varianti sia ricompresa anche una **relazione economico-finanziaria** che, a norma dell'art. 38, comma 3, lett. c) "**illustri analiticamente i valori economici degli interventi pubblici e privati programmati** (oltre a dimostrare la fattibilità e la sostenibilità economico finanziaria dell'intervento).

Tale relazione risulta particolarmente utile non solo **per la definizione del contributo straordinario dovuto (*OMISSIS*)**, illustrando analiticamente il valore economico degli oneri posti in capo all'operatore rispetto ai vantaggi che derivano per lo stesso dall'intervento, ma **anche per la valutazione dell'interesse**

**pubblico del caso concreto**, che - secondo quanto specificato nella richiesta di parere e nei documenti allegati – consisterebbe nella realizzazione di immobili residenziali privati di edilizia residenziale sociale e di edilizia convenzionata.

In tali ipotesi, infatti, **l'interesse pubblico alla realizzazione di tali tipologie edilizie appare incentrarsi sul fabbisogno locale di edilizia a prezzi/canoni calmierati ed essere quantificabile, più in specifico, nella differenza tra il valore di vendita o di locazione a libero mercato dei medesimi alloggi ed i prezzi e canoni concordati con l'amministrazione comunale.** Tutti elementi desumibili da un'adeguata relazione economico finanziaria dell'intervento.

### **3.1. Ambito di applicazione: collaborazione tra amministrazioni pubbliche con l'eventuale partecipazione di privati**

L'accordo di programma è uno strumento negoziale, diretto a regolare **l'attuazione di "opere, interventi e programmi di intervento"** (art. 59, comma 1) - di seguito denominati "Intervento" - che necessitano, per la loro realizzazione, della **collaborazione tra due o più amministrazioni, "con l'eventuale partecipazione di soggetti privati"** (art. 59 comma 1 L.R. n. 24/2017).

Dunque, a differenza dell'accordo territoriale, che è finalizzato principalmente alla condivisione di politiche, scelte strategiche e contenuti pianificatori, l'accordo di programma è una forma di collaborazione **diretta** alla concreta attuazione di un progetto di interesse comune ed ha ad oggetto, in concreto, la definizione degli impegni che i soggetti sottoscrittori assumono per la realizzazione di detto Intervento.

Sotto il profilo dei soggetti partecipanti, il modello di accordo di programma previsto dalla disciplina statale (art. 34 del T.U. enti locali – D.Lgs. n. 267 del 2000) **NON prevede la partecipazione dei privati**. Essa è frutto di una esplicita previsione regionale, operante sin dalla L.R. n. 19 del 1998 sui Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU), i quali, fondandosi necessariamente su un **rapporto pubblico-privato** per la realizzazione degli interventi finanziati dalla Regione, prevedeva la partecipazione del privato alla stessa stipula dell'accordo approvativo del PRU.

Naturalmente questa partecipazione diretta dei privati comporta inevitabilmente l'ampliamento dell'ambito di applicazione di tali strumenti negoziali, passandosi dalla sfera della sola realizzazione di opere pubbliche o di programmi di lavori pubblici (di interesse di più amministrazioni pubbliche) ad opere che possono vedere anche un significativo coinvolgimento dell'interesse privato.

Per evitare che l'accordo di programma sia utilizzato esclusivamente come strumento per accelerare e semplificare l'iter approvativo di ogni nuovo intervento pubblico e privato, in alternativa ai processi di pianificazione ordinaria, la legge (oltre a richiedere espressamente **"l'azione integrata e coordinata di due o più Comuni o di altri enti pubblici"** (art. 59, comma 1 ), prevedendo la partecipazione solo "eventuale" dei privati") sottolinea che l'accordo di programma deve avere ad oggetto **interventi di rilevante interesse pubblico**".

### 3.2. Il rilevante interesse pubblico sotteso agli interventi da realizzare

Ciò porta innanzitutto ad **escludere che si possa ricorrere agli accordi di programma per realizzare una trasformazione urbanistico edilizia di esclusivo interesse del privato**, normalmente attuabile attraverso gli ordinari strumenti attuativi. Per esempio, un nuovo insediamento residenziale o produttivo o commerciale che non si inserisca in un programma di interventi pubblici o la cui realizzazione non risponda, di per sé, ad uno specifico interesse a scala locale, di area vasta o regionale.

**Di conseguenza, gli accordi di programma sono destinati ad essere utilizzati prevalentemente per la realizzazione di interventi complessi** che, oltre a richiedere l'impegno finanziario o operativo di una pluralità di soggetti, pubblici ed eventualmente privati, siano diretti all'attuazione di risultati che rispondano sia ai compiti istituzionali degli enti partecipanti, sia agli interessi economici degli eventuali soggetti privati partecipanti.

Gli interventi di interesse privato **devono dunque o inserirsi nel contesto di un programma di interventi di rilevante interesse pubblico** (per esempio, un complessivo programma di recupero e rigenerazione di un ambito urbano degradato, la delocalizzazione di una attività economica che consenta di risolvere un annoso problema di eccessivo congestionamento o di inquinamento ecc. dell'ambito precedentemente occupato, e così via ) **ovvero comportare effetti significativi sulla realtà economico sociale, ambientale, paesaggistica ecc. che risultano di per sé rilevanti per i soggetti pubblici partecipanti all'accordo, attenendo ai compiti istituzionali attribuiti agli stessi** (per esempio l'insediamento di una attività economica di eccellenza che costituisca per la comunità locale una rilevante fonte di occupazione, ma anche un volano di sviluppo economico e sociale, ecc. giustifica la collaborazione del Comune nella realizzazione dell'insediamento anche attraverso l'assunzione di specifici impegni con la stipula dell'accordo).

La Regione si è espressa in merito alla individuazione degli insediamenti produttivi che possono costituire interventi di rilevante interesse pubblico con una **Circolare a firma congiunta degli Assessori alla pianificazione territoriale e all'attività produttive (n. 308657 del 13 maggio 2015)**, con la quale (dopo ampia analisi della legislazione vigente) si rilevava che:

***“numeroso disposizioni regionali in materia urbanistica ... 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.”.***

Alla luce di tali previsioni legislative, nella citata circolare si giungeva alle seguenti considerazioni di sintesi:

***“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 ... per realizzare iniziative imprenditoriali che presentino i caratteri appena indicati. “***

Il riconoscimento che talune attività imprenditoriali private di eccellenza o strategiche rivestano un rilevante interesse pubblico e, di conseguenza, giustifichino il ricorso ad uno strumento speciale quale l'accordo di programma, non muta la natura e la funzione dell'accordo stesso.

**L'accordo di programma in nessun caso può configurarsi come un procedimento ad istanza del privato**, in cui l'amministrazione competente è tenuta ad attivare il procedimento per valutare ed approvare la proposta di intervento da questi avanzata.

A differenza del procedimento unico di cui all'art. 53<sup>1</sup>, **la legge pone solo in capo all'ente pubblico avente la "competenza primaria o prevalente sull'opera" la facoltà di promuovere la conclusione di un accordo di programma**, anche in variante (art. 59, comma 1, e 60, comma 3, primo periodo); ed è la stessa amministrazione che predispone sia **il progetto delle opere**, sia **gli elaborati della variante urbanistica** che consegue alla sua approvazione (art. 60, comma 3, secondo periodo).

**La rilevanza pubblica degli interventi da realizzare, la potestà solo del livello territoriale competente a promuovere l'accordo, a predisporre gli elaborati e a curare il procedimento per la sua stipula, così come la necessità del consenso unanime di tutti i soggetti partecipanti all'accordo, sottolineano la differenza rispetto a ogni altro procedimento attivabile ad istanza di parte, cioè su iniziativa del privato interessato.**

Vi è dunque una **piena discrezionalità** dell'amministrazione competente a promuovere o meno la stipula dell'accordo così come vi è una altrettanto **piena autonomia istituzionale** delle altre amministrazioni partecipanti ad assumere o meno gli impegni che sono oggetto dell'accordo (e con i quali concorrono a realizzare l'obiettivo di interesse comune).

**Siamo al di fuori dall'esercizio della funzione di autorizzazione e controllo dell'attività dei privati; bensì in un caso di esercizio autonomo delle prerogative istituzionali degli enti circa le politiche, l'utilizzo delle risorse, la programmazione, ecc. di propria esclusiva competenza.**

**La "conferenza preliminare dei soggetti partecipanti" citata dall'art. 60, comma 3, NON è una conferenza di servizi in senso stretto** (volta ad acquisire ogni autorizzazione, parere, atto di assenso comunque denominato richiesto dalla legge per la realizzazione dell'intervento oggetto dell'accordo). Essa costituisce piuttosto una fase del processo di negoziazione ed è diretta a ricercare il consenso unanime sui contenuti dell'accordo di tutti i soggetti chiamati a sottoscriverlo, elencati dall'art. 60, comma 2.

Nel corso della conferenza preliminare **possono essere sentiti** ("con voto consultivo" precisa la legge) gli enti e organismi cui competono le autorizzazioni, i pareri o gli altri atti di assenso richiesti dalla legge per la realizzazione dell'intervento. Non per acquisire gli atti abilitativi di loro competenza ma **per verificare**,

---

<sup>1</sup> Si noti infatti che iniziativa dell'attivazione del procedimento unico di cui all'art. 53 è rimessa agli enti ed ai soggetti interessati (comma 1), tra cui vanno ricompresi i soggetti privati che realizzino opere di interesse pubblico e gli imprenditori che intendano sviluppare o trasformare la propria attività economica già insediata.

**sempre in via preliminare, che non sussistano situazioni o valutazioni che risultino preclusive della realizzazione dell'opera;** per evitare cioè che, a valle della stipula dell'accordo, siano espresse da amministrazioni diverse da quelle che partecipano all'accordo posizioni negative che ne renderebbero inutile la stipula (per es. per l'accertamento di una causa di inidoneità assoluta del sito prescelto ovvero per una valutazione vincolante di incompatibilità dello stesso).

Di conseguenza, **a questa conferenza preliminare non si applica la disciplina di cui all'art. 14 e seguenti della L.R. n. 241/1990**, tra cui innanzitutto le modalità di superamento del dissenso dei partecipanti (il che contraddirebbe – si ripete – la natura negoziale dell'accordo di programma e la conseguente necessità del consenso unanime dei partecipanti).

**Non sussiste dunque un interesse legittimo** (né tantomeno un diritto soggettivo) **dei privati alla promozione della conclusione di un accordo di programma da parte dell'amministrazione competente, né tantomeno alla sua stipula**, in quanto lo stesso impegna sfere di funzioni (non autorizzative) rispetto alle quali ciascuna amministrazione partecipante vede riconosciuto dalla legge un ampio ambito di autonomia.

### **3.3. Le varianti ammissibili e l'osservanza della normativa**

Nella medesima circolare n. **308657/2015** viene inoltre rimarcato che:

*“L' accordo di programma **non comporta ... 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.”.*

La natura non derogatoria degli accordi di programmi è ora espressamente sottolineata dall'art. 60, comma 1, secondo periodo, della L.R. n. 24 del 2017, secondo cui le varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che possono essere apportate per effetto della stipula di un accordo di programma, *“riguardano esclusivamente la disciplina delle aree destinate alla realizzazione delle opere , degli interventi o dei programmi di intervento oggetto dell'accordo”*; sottolineandosi altresì che anche per gli accordi di programma *“trovano applicazione i limiti al consumo di suolo di cui all'art. 6”* della medesima legge regionale, cioè **il limite del 3% del consumo di suolo** ammesso da qui al 2050, ma anche le ulteriori prescrizioni contenute in detta disposizione tra cui l'obbligo di motivazione circa **la non sussistenza di ragionevoli alternative in termini di riuso e rigenerazione di aree già urbanizzate**. Similmente devono essere rispettate tutte le norme urbanistiche o settoriali che disciplinano le trasformazioni territoriali, quali **la disciplina delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi**

**indispensabili per i nuovi insediamenti così come per quelli da rigenerare; le dotazioni ecologico ambientali così come la classificazione acustica del territorio comunale, l'osservanza della disciplina sulle fasce di rispetto e ogni altra disciplina per la sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti; ecc.**

Le modifiche alla pianificazione che possono essere introdotte con questa procedura speciale sono dunque finalizzate alla **localizzazione** degli interventi che si intende realizzare ed alla **ammissibilità dell'intervento con le caratteristiche urbanistiche e edilizie sottese al progetto oggetto dell'accordo** (in termini di indici, destinazioni d'uso, requisiti tipologici e planivolumetrici ecc.).

Tale limitazione degli effetti di variante porta a ritenere che **l'accordo di programma, come già evidenziato nella Circolare del 2015, non può incidere sulle scelte generali e sugli obiettivi strategici stabiliti dalla legge e dalla pianificazione territoriale e urbanistica.**

Inoltre, si precisa che **non è escluso che l'accordo di programma possa incidere sulle tutele paesaggistiche e ambientali poste da strumenti di pianificazione territoriale o settoriale, ma secondo i principi generali della materia, la correlata modifica cartografica può solo derivare da un'adeguata dimostrazione dell'assenza delle ragioni del vincolo** e non fondarsi dalla semplice necessità di derogarvi allo scopo di realizzare l'intervento oggetto dell'accordo.

In altre parole, **gli accordi di programma devono risultare coerenti con le caratteristiche del territorio e con le esigenze di tutela (paesaggistica, ambientale culturale, ecc.) che lo connotano e devono risultare conformi alla legge ed alle scelte generali di assetto del territorio stabilite dalla pianificazione territoriale e urbanistica, potendo incidere, come sottolinea l'art. 60, comma 1, solo sulla disciplina di dettaglio relativa alle aree che si intende destinare alla realizzazione dell'intervento.**

Cordiali saluti

Dott Giovanni Santangelo

*firmato digitalmente*

GS