

# strumenti del PTCP



vademecum

---

## **le 'intese strategiche' per la progettualità di rilevanza sovracomunale**

---

allegato al Decreto del Presidente n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

2021 novembre

**PROVINCIA DI BERGAMO**  
Servizio Pianificazione territoriale e Urbanistica

---

Dirigente:

**Immacolata Gravallese**

Ufficio di Piano:

**Silvia Garbelli** \_ coordinamento e referente del gruppo di lavoro esterno

**Chiara Crespi, Evelin Finazzi, Barbara Provenzi, Federica Signoretti**

**Doralice Maffei** \_ redazione atti amministrativi

consulenti esterni

---

**Dario Vanetti e Alessandro Oliveri**

# indice

<b>Parte prima - generalità e riferimenti</b> .....	4
1. principi e caratterizzazione delle 'intese strategiche' .....	4
2. occasioni di utilizzo .....	5
2.1. 'progettualità di rilievo sovracomunale' .....	5
2.2. 'ambiti e azioni di progettualità strategica' (APS) .....	6
2.3. altri ambiti territoriali potenzialmente interessati dalla applicazione delle IS .....	6
3. l'IS e gli 'itinerari di scenario' .....	7
4. l'IS, la 'pianificazione associata' e il 'consumo di suolo' .....	7
5. sintetica ricognizione circa le disposizioni regionali .....	7
5.1. accenni di cooperazione intercomunale nella LUR lombarda .....	7
5.1.1. pianificazione associata .....	7
5.1.2. 'perequazione territoriale' .....	8
5.2. le modalità di autorizzazione delle GSV .....	8
6. fattori e tematiche .....	9
7. progressività delle risultanze tecniche e delle deliberazioni amministrative .....	11
8. il ruolo della Provincia .....	11
<b>Parte seconda - indicazioni a supporto della definizione dell' 'intesa strategica'</b> .....	12
9. contesto e procedibilità .....	12
10. contenuti della 'relazione tecnica' di avvio della IS .....	13
11. indicazioni per il valore delle compensazioni .....	13

# parte prima

---

## generalità e riferimenti

### 1. principi e caratterizzazione delle ‘intese strategiche’

La disciplina delle **intese strategiche (IS)** è definita entro la parte III delle Regole di Piano (RP) del PTCP, funzionale a definire i principi della concertazione, della copianificazione e della solidarietà territoriale.

All’art.15 si afferma un importante principio attraverso cui è stato sviluppato il PTCP: il piano come strumento abilitante la progettualità dei territori provinciali, che

*fornisce elementi di riferimento funzionali ad abilitare la progettualità sociale e locale, istituzionale e non, entro un contesto di cooperazione e sinergia tra soggetti, qualora le singole scelte diffuse possano concorrere alla progressiva qualificazione di sistema, alla sua competitività e alla sua salubrità.*

L’IS è quindi uno strumento utile alla necessaria cooperazione intercomunale, e la cui ratio è definita dall’**art.18 Tavoli interistituzionali, intese strategiche e strumenti di programmazione negoziata**<sup>1</sup>.

Da tale articolo emerge che:

#### **funzione dell’IS:**

- l’IS si forma come dispositivo che dà seguito a un tavolo interistituzionale
- l’IS, anche nella forma di strumento di programmazione negoziata, costituisce formalizzazione e recepimento delle scelte di pianificazione di livello sovracomunale concertate nel tavolo interistituzionale
- il tavolo interistituzionale è funzionale all’attuazione della progettualità urbanistico-territoriale e paesistico-ambientale definita dal PTCP o alla risoluzione di specifiche problematiche non efficacemente risolvibili su scala comunale; è promosso dai Comuni interessati appartenenti ad ambiti territoriali con carattere di omogeneità rispetto a specifiche problematiche

#### **contenuti allegati all’IS:**

- un elaborato tecnico contenente il quadro delle valutazioni e degli obiettivi delle politiche e delle conseguenti scelte pianificatorie condivise
- un documento con il quale si specificano e attribuiscono le conseguenti obbligazioni ai diversi promotori e soggetti coinvolti

#### **approvazione e integrazione dell’IS:**

l’IS viene approvata dalla Provincia, dai Comuni interessati che vi intendano aderire e, se coinvolti, dalle Comunità montane e dagli Enti Parco e viene successivamente sottoscritta dai Sindaci, dal Presidente della Comunità Montana, dal Presidente del Parco e dal Presidente della Provincia, o loro delegati; l’IS, nelle progettualità territoriali più articolate, complesse e temporalmente più estese (ad esempio nel caso degli ‘ambiti e azioni di progettualità strategica’ di cui al Documento di

---

<sup>1</sup> L’intesa Strategica trova supporto normativo in quanto previsto dalla LUR all’art.15 comma 7-bis: *Il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l’attuazione del PTCP anche finalizzate all’attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla copartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione. Le azioni di coordinamento sono definite dalla provincia, d’intesa con i comuni interessati, ed approvate secondo le procedure stabilite dallo stesso PTCP, che devono in ogni caso prevedere forme di informazione pubblica e di comunicazione alla Regione in ordine all’intervenuta approvazione. L’efficacia delle previsioni oggetto delle azioni di coordinamento rimane definita dalle disposizioni dettate dalla presente legge in riferimento alle previsioni del PTCP.*

Piano del PTCP), è modificabile con analogo atto motivato, ed è aperta alla successiva adesione da parte di ulteriori Enti interessati.

#### **attuazione dell'IS:**

i contenuti progettuali dell'IS possono essere attuati tramite successivi piani attuativi di interesse sovracomunale, ovvero in forma di piano associato di cui alla legge urbanistica regionale, ovvero con la promozione, di concerto con i Comuni interessati, di strumenti di pianificazione e programmazione negoziata, potendo inoltre essa stessa assumere, quando è diretta all'immediata modifica di strumenti urbanistici comunali e ricorrano le condizioni, il valore di Accordo di programma ai sensi del Testo Unico degli Enti Locali.

All'interno delle RP è inoltre individuato (art.20) un rilevante ruolo dell'IS nella attivazione di *azioni di perequazione territoriale intercomunale, finalizzate alla ripartizione della fiscalità generata da tali interventi (ndr di livello sovracomunale) tra i Comuni interessati, in misura differenziata in ragione dei vantaggi e degli svantaggi indotti dagli interventi e in relazione ai loro bilanci*

oltretutto, come principio di ordine generale, a **ridurre effetti distorsivi nella competizione fra i Comuni** in materia di politiche territoriali.

L'IS, per come definita e caratterizzata dalle RP, è quindi strumento di ausilio alla definizione di processi concertativi, solidaristici e re-distributivi entro lo sviluppo di progettualità di rilievo sovracomunale. È quindi evidente un ruolo potenzialmente rilevante dell'IS come strumento funzionale all'attuazione del PTCP anche in una prospettiva di necessario potenziamento delle capacità di concertazione di scala intercomunale, auspicata anche da Regione Lombardia.

In termini più operativi, se i 'piani associati' di cui al comma 3 bis dell'art.7 della LUR non sono ancora entrati da protagonisti nelle pratiche amministrative dei Comuni lombardi, sono possibili più 'leggeri' (ma ugualmente sostanziali) processi di progressiva convergenza e sinergia di scala intercomunale; le IS di cui al PTCP sono strumenti utili in questa direzione.

## **2. occasioni di utilizzo**

L'IS è da attivare nei casi descritti dalla parte VIII delle RP, che definisce la **progettualità di rilievo provinciale e strategica**, in due diverse declinazioni:

- progettualità di rilevanza sovracomunale (titolo 15), secondo cui l'IS è necessaria e condizione di legittimità procedurale di tale progettualità
- ambiti e azioni di progettualità strategica (APS) (titolo 16), per i quali l'IS non è strettamente necessaria ma si configura come strumento di possibile opportuno riferimento

### **2.1. 'progettualità di rilievo sovracomunale'**

È definita all'art.58:

- le attrezzature e i servizi di carattere collettivo e utilizzo non stagionale il cui bacino potenziale di utenza supera il doppio degli abitanti esistenti e previsti dallo strumento urbanistico comunale; non sono comunque considerati di rilevanza sovracomunale le attrezzature e i servizi dimensionati per un bacino potenziale di utenza inferiore a 5mila abitanti*
- gli insediamenti, anche derivanti da rifunzionalizzazione di insediamenti esistenti, di carattere esclusivamente o prevalentemente commerciale, ludico-ricreativo, produttivo o logistico la cui attuabilità sia subordinata a endo-procedimenti di valutazione di impatto ambientale o di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale*

L'art.59 definisce le modalità procedurali e le regole funzionali all'implementazione di progettualità di tale natura:

- il Comune o i Comuni territorialmente direttamente interessati promuovono specifiche Intese strategiche (di cui all'art.18) con i Comuni dell'ambito territoriale potenzialmente interessato in modo significativo dagli effetti di tale iniziativa e con gli altri Enti aventi

- titolarità sul territorio interessato, al fine di assumere i necessari pareri e di concertare ove possibile le modalità di intervento e le forme perequative e compensative
- l'IS è avviata con il supporto di una relazione tecnica, redatta a cura del Comune o dei Comuni promuoventi l'iniziativa, funzionale a definire obiettivi, contenuti di massima, coerenza con il PTCP e valutazione di impatto dell'iniziativa stessa
  - il Comune o i Comuni promuoventi l'intesa strategica indicano, nel relativo atto di iniziativa, le Amministrazioni Comunali comprese nell'ambito territoriale di cui sopra
  - l'invito alla partecipazione deve in ogni caso essere trasmesso alla Provincia, la quale, con proprio atto, può invitare alla partecipazione altre Amministrazioni comunali, Enti e agenzie funzionali il cui contributo ritenga necessario o opportuno
  - all'interno dell'intesa strategica la Provincia esprime il proprio parere, vincolante per gli aspetti aventi efficacia prevalente e prescrittiva sulla pianificazione di scala comunale

## 2.2. 'ambiti e azioni di progettualità strategica' (APS)

Gli APS sono funzionali al raggiungimento degli obiettivi generali di piano e per il perseguimento dei quali è opportuna una azione coordinata, cooperativa e sinergica degli enti locali e dei soggetti sociali.

Le RP non prevedono l'attivazione di una IS come condizione sine qua non per l'implementazione di APS, ma è evidente come la formazione di una IS possa costituire un importante passaggio concertativo.

L'IS a cui aderisce la Provincia, in questa fattispecie, è funzionale all'attivazione di forme di perequazione intercomunale e il supporto tecnico finalizzato alla concertazione intercomunale dello specifico modello perequativo.

## 2.3. altri ambiti territoriali potenzialmente interessati dalla applicazione delle IS

<p><b>Documento di Piano, Geografie Provinciali – Val Brembana / Val Seriana / Traverse Montane</b></p>	<p>obiettivo prioritario per la qualificazione socio-economica dei comuni montani della Valle è l'attivazione di politiche e programmi di rilancio dei 'progetti di sviluppo turistico', come fondamentale leva per sostenere le attività produttive presenti (ricettive, di servizio, di produzione agricola locale). Attraverso il sostegno delle politiche regionali e delle intese strategiche tra le comunità locali, la Provincia si fa parte attiva nelle iniziative funzionali al consolidamento del settore turistico e al suo sviluppo sostenibile.</p> <p>Un tema di approfondimento e supporto nello sviluppo delle intese di cui sopra è relativo alla manutenzione, alla qualificazione e al consolidamento dei collegamenti intervallivi, da svilupparsi all'interno di un quadro di bilancio di sostenibilità ambientale ed economica.</p>
<p><b>Documento di Piano, Geografie Provinciali - Isola Bergamasca / Val Brembana</b> Disegno di Territorio, CL 3, CL 4, CL 5, CL 9, CL 10 <i>(In questo caso l'IS non è esplicitamente richiamata)</i></p>	<p>integrare il sistema di trasporto collettivo con i recapiti delle linee di forza su ferro esistenti e in progetto (Ponte S. Pietro e linea T2) individuando, attraverso un percorso concertativo tra gli Enti co-interessati, la fattibilità (anche in termini di alternative) di un corridoio dedicato a percorsi di qualità del trasporto collettivo in sede protetta, propedeutico agli approfondimenti progettuali del caso</p>

<p><b>Documento di Piano, Geografie Provinciali - Dorsale metropolitana</b>  <i>(In questo caso l'IS non è esplicitamente richiamata)</i></p>	<p>in questo senso è opportuno uno specifico affondo per il 'campo territoriale Bergamo Est – Gorle – Torre Boldone - Scanzorosciate - Seriate – Pedrengo' che, in ragione della rivisitazione della previsione infrastrutturale della 'penetrante Est', possa indicare soluzioni alternative, anche per scenari di medio periodo, e in relazione alle opportune forme di contestualizzazione paesaggistico-ambientale</p>
<p><b>Disegno di Territorio / CL 3</b>  <i>(In questo caso l'IS non è esplicitamente richiamata)</i></p>	<p>approfondimento analitico-progettuale del sistema infrastrutturale e della mobilità del 'campo territoriale Bergamo Est - Gorle - Torre Boldone - Scanzorosciate - Seriate - Pedrengo' che, in ragione della revisione infrastrutturale della 'penetrante Est', possa indicare soluzioni alternative, anche per scenari di medio periodo, e in relazione alle opportune forme di contestualizzazione paesaggistico-ambientale.</p>

### 3. I'IS e gli 'itinerari di scenario'

All'art. 40 delle RP vengono definiti gli 'itinerari di scenario', come interventi infrastrutturali dei quali il PTCP definisce una giacitura spaziale non conformativa (diversamente dai 'tracciati di progetto'), come scenario di potenziamento del sistema infrastrutturale, da perseguire in relazione alle disponibilità di risorse economiche e alla effettiva domanda territoriale.

L'IS, come strumento di intesa interistituzionale, è strumento utilizzabile per accompagnare la definizione progettuale (tecnica, procedurale, istituzionale) degli itinerari definiti del PTCP.

### 4. I'IS, la 'pianificazione associata' e il 'consumo di suolo'

La parte IX delle RP definisce le regole per il contenimento del consumo di suolo.

Il PTCP, coerentemente alla legge urbanistica regionale, contrasta l'utilizzo improprio e dissipativo di suolo qualora si sia in presenza di alternative urbanizzative e infrastrutturali praticabili su suoli già compromessi ai fini dell'attività agro-silvo-pastorale; il piano, tra l'altro, indica quindi modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, e in questa direzione, come 'estensione' del quadro dispositivo regionale in materia, specifica il ruolo della pianificazione associata nella possibilità, offerta ai Comuni della provincia come iniziativa di carattere volontaristico, di trasferimento delle quote di consumo di suolo.

In questa direzione è da leggersi l'art.69 'trasferimento delle quote di consumo di suolo e pianificazione associata', che, all'ultimo comma, sancisce come l'iniziativa di forme di pianificazione associata funzionale al trasferimento di quote di consumo di suolo possa essere intrapresa anche per tramite delle intese strategiche di cui al art.18.

## 5. sintetica ricognizione circa le disposizioni regionali

### 5.1. accenni di cooperazione intercomunale nella LUR lombarda

#### 5.1.1. pianificazione associata

art.7 Piano di governo del territorio

comma 3 bis

*[...] Si definiscono piani associati gli atti di pianificazione sviluppati tra più comuni secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 14. In applicazione di quanto disposto dal PTR, il piano associato rappresenta lo strumento efficace per conseguire un uso razionale del suolo, la realizzazione di efficienti sistemi insediativi e di razionali sistemi di servizi, elevati livelli di tutela e valorizzazione delle aree agricole, naturali e di valore paesaggistico, nonché per prevedere le forme di perequazione territoriale di cui all'articolo 11, comma 2 ter.*

Di questo passaggio normativo è da segnalare:

- l'incipit di questo comma recita che *La Regione promuove la pianificazione coordinata volta alla **condivisione delle politiche territoriali, ambientali, paesaggistiche e infrastrutturali tra più comuni***. In tal senso, è chiaro il principio secondo cui Regione è soggetto 'abilitante' tale approccio
- dal punto di vista più operativo, alla luce del fatto che la definizione parla di 'atti di pianificazione', si potrebbe supporre che il 'piano associato' non necessariamente debba avere i contenuti (per quanto intercomunali) propri di un PGT; anche il successivo riferimento al comma 14 dell'art.13 (Approvazione degli atti costituenti il piano di governo del territorio) non sembra precludere la possibilità di potere procedere a 'piano associato' con contenuti solo parziali e/o diversi rispetto al tradizionale PGT

### 5.1.2. 'perequazione territoriale'

La LR 18/2019 introduce nella LUR il tema della perequazione territoriale, al comma 2 ter dell'art.11 Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica:

*2 ter. I comuni, anche in accordo con altri enti territoriali, possono prevedere, in relazione alle specifiche competenze e nel rispetto dei vincoli di destinazione previsti dalla normativa vigente, forme di perequazione territoriale intercomunale, anche attraverso la costituzione di un **fondo finanziato con risorse proprie o con quote degli oneri di urbanizzazione e altre risorse conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati**. A tal fine definiscono, d'intesa tra loro, le attività, le modalità di finanziamento e ogni altro adempimento che ciascun ente partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento. Il Piano territoriale metropolitano (PTM) determina i casi nei quali la gestione unitaria del fondo è affidata alla Città metropolitana di Milano al fine di sviluppare progetti e attuare interventi di rilevanza sovracomunale.*

Nel medesimo articolo si introduce il tema dei 'diritti edificatori', della loro cessione e della possibilità, anche per le Province, di istituire i rispettivi registri delle cessioni dei diritti edificatori per l'applicazione della perequazione con caratteri ed effetti sovracomunali di cui al comma 2 bis<sup>2</sup>.

Il comma 2-ter. pur mettendo in primo piano il ruolo dei comuni, esplicita il possibile coinvolgimento della Provincia nella costituzione finanche di fondi finanziati con risorse proprie o con quote degli oneri di urbanizzazione e altre risorse conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati. L'eventuale Intesa Strategica si presterebbe in modo appropriato a raccogliere tali istanze e a definire "d'intesa tra loro, le attività, le modalità di finanziamento e ogni altro adempimento che ciascun ente partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento".

## 5.2. le modalità di autorizzazione delle GSV

Un interessante percorso progettuale, valutativo e autorizzativo è stato sviluppato in seno alla DG Sviluppo di Regione Lombardia nel 2013 in relazione alle modalità di governo delle esternalità economiche, territoriali e ambientali dell'insediamento di grandi strutture di vendita.

---

<sup>2</sup> E' da sottolineare la facoltà assegnata in capo alla Provincia (con certezza alla Provincia di Sondrio, meno chiaramente alle altre province) di istituire fondi, d'intesa con i comuni, dotazioni o incentivi previsti in materia urbanistica ed edilizia per finalità di riduzione del consumo di suolo, di perequazione o in genere per tutte quelle finalità di ricomposizione che possono essere meglio assolte in via coordinata tra gli enti locali del territorio provinciale mediante l'attribuzione su base consensuale delle funzioni gestionali alla stessa Provincia.

Con specifica DGR 20 dicembre 2013 - n. X/1193<sup>3</sup>, Regione ha integrato il sistema di disposizioni attuative finalizzate alla valutazione delle istanze per l'autorizzazione all'apertura o alla modificazione delle grandi strutture di vendita; tali disposizioni sono funzionali a valutare, caso per caso, il potenziale impatto di una nuova iniziativa di GSV sul sistema occupazionale, urbanistico-infrastrutturale e paesistico-ambientale del contesto territoriale di intervento.

Il documento citato definisce gli aspetti sostanziali e particolari delle procedure autorizzative per l'apertura e le modificazioni delle GSV; nello specifico definisce:

- le modalità procedurali del percorso autorizzativo, specificando i tempi, i contenuti e i ruoli dei vari soggetti
- le modalità di valutazione delle domande
- i contenuti del rapporto di impatto, ovvero del documento atto a fornire tutti i riferimenti conoscitivi necessari per le valutazioni da effettuarsi in sede di Conferenza dei servizi
- le modalità di verifica della sussistenza delle condizioni di sostenibilità dell'intervento proposto

L'allegato 2 delle disposizioni in oggetto definisce e specifica i fattori di valutazione integrata dell'impatto delle proposte di intervento e le misure da mettere in atto per compensare tale impatto. La procedura di determinazione dell'indicatore di impatto si basa su un metodo multicriteri che si sviluppa attraverso l'assegnazione di un punteggio per ogni fattore di valutazione. La sostenibilità dell'intervento proposto è valutata in relazione a un sistema a punteggi che accosta il valore dell'indicatore di impatto al valore dato dalle misure di sostenibilità adottate.

Le condizioni di sostenibilità sono raggruppate in tre componenti:

- sostenibilità socio-economica
- sostenibilità territoriale-ambientale
- sostenibilità data dal contributo valutativo dei soggetti interessati

Interessante, dal punto di vista delle pratiche decisionali concertative sovracomunali, le statuizioni relative al ruolo valutativo dei comuni di prima e seconda corona (rispetto al comune sede di stabilimento) e al loro peso nei meccanismi perequativi.

Anche se non costituisce fonte di legittimità procedurale come nel caso dei procedimenti autorizzativi della GSV, i criteri regionali per le GSV possono costituire un interessante riferimento per lo sviluppo dei contenuti dell'IS e della relazione tecnica che la promuove.

## 6. fattori e tematiche

A seguire sono segnalate alcune tematiche più generali la cui considerazione, anche in termini problematici e di progressiva caratterizzazione, si ritiene utile tenere sullo sfondo delle più pragmatiche indicazioni di cui alla parte 0.

### **i soggetti implicati, gli interessi e le poste in gioco**

La progettualità di interesse delle IS è caratterizzata il più delle volte da una lunga filiera di soggetti coinvolti, dallo sviluppatore sino ai Comuni 'debolmente' incisi dell'intervento oggetto di IS; ognuno di essi ha i propri interessi da perseguire ed è quindi importante che il percorso di costruzione dell'IS si configuri anche come 'arena decisionale' entro la quale rendere espliciti gli interessi in gioco e procedere al loro progressivo bilanciamento, al fine di una necessaria conciliazione tra interessi di carattere privatistico e obiettivi di rilevanza pubblicistica.

---

<sup>3</sup> "Disposizioni attuative finalizzate alla valutazione delle istanze per l'autorizzazione all'apertura o alla modificazione delle grandi strutture di vendita conseguenti alla DCR 12 novembre 2013 nr. x/187 "Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale", successivamente ripubblicate, a seguito di correzioni di errori materiali, sul BURL del 9 aprile 2014.

## **effetti indotti sul contesto e il loro 'valore'**

Gli interventi di interesse delle IS si caratterizzano per generare esternalità di carattere sovracomunale, di diversa tipologia (positive e negative) e di diversa temporalità (una tantum piuttosto che continuative).

Al fine della definizione delle misure perequative e compensative che caratterizzano l'IS, è importante che l'IS provveda preliminarmente a una 'mappatura' delle esternalità generabili dall'intervento e a una loro attribuzione di valore<sup>4</sup>. Questo passaggio rimanda alla dialettica tra sistemi di stima 'rigidi', poiché già utilizzati e/o consolidati dal punto di vista modellistico e normativo, e sistemi più discrezionali o innovativi; ad esempio, il tema delle esternalità di traffico indotto è abbastanza testato, mentre il valore dei servizi eco-sistemici non lo è.

Si apre quindi un fronte delicato e con ampi margini di discrezionalità nella determinazione del valore delle esternalità e valore degli elementi di compensazione; si pensi alla diversa significatività delle esternalità in relazione alla diversa sensibilità dei contesti territoriali, così come al tema degli impatti cumulativi. Il procedimento di sviluppo della IS è la sede per una dialettica negoziale e convergente tra i vari soggetti implicati, dialettica che può fare riferimento ai metodi di cui si è accennato per la GSV (si veda il p.to 5.2) e alle progressive risultanze delle valutazioni effettuate entro l'endo-procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Il passaggio a un approccio di corresponsabilizzazione degli attori delle trasformazioni territoriali, promotori ed enti, appare essere una prospettiva ineludibile. L'apertura di una fase concertativa tra le parti sociali, istituzionali e del tessuto socio-economico si mostra pertanto necessaria ai fini della definizione del valore quantitativo e qualitativo delle esternalità (per maggiori dettagli si veda la parte seconda).

## **un 'fondo' e la destinazione risorse**

Nel caso in cui la progettualità oggetto di una IS porti a definire la necessità di compensazioni, le stesse possono avere sia una declinazione in opere e interventi rientranti nel quadro economico e progettuale dell'intervento principale sia essere monetizzate; nel caso di monetizzazione delle compensazioni si apre l'ipotesi di definizione di un 'fondo', nella forma ad esempio di appostamento di risorse a destinazione selettiva e destinato a sostenere il costo di opere e interventi non direttamente connesse con l'intervento che ha generato le esternalità da compensare. In questo caso, e al di là della necessaria adeguatezza del 'fondo' con le regole della struttura del bilancio pubblico, nel novero delle iniziative compensative è opportuno tenere presente anche le iniziative di cui all'art.16 cooperazione intercomunale<sup>5</sup> e art.21 compensazione territoriale delle RP<sup>6</sup>.

Non ultimo è il tema del monitoraggio della attuazione delle compensazioni, in particolare quando queste sono distribuite in un arco temporale ampio.

## **valore della produzione e dell'occupazione**

Altra tematica delicata, anche in ragione delle fragili garanzie che possono essere date nella fase di programmazione urbanistico-territoriale, è quella relativa alla valutazione delle esternalità

---

<sup>4</sup> L'attribuzione di valore può essere effettuata non solo in termini numerico-quantitativi, ma anche in modalità qualitative, ad esempio attraverso l'attribuzione di un valore ponderale comparativo tra più fattori.

<sup>5</sup> a. qualificazione e sviluppo del patrimonio di edilizia residenziale sociale

b. istituzione o estensione o accorpamento di parchi locali di interesse sovracomunale

c. azioni di avvio o di estensione ad altri Comuni di accordi circa la gestione associata delle funzioni fondamentali di livello comunale

d. accordi per la definizione delle scelte strategiche/non ordinarie, quali la programmazione delle opere pubbliche, la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, la razionalizzazione e qualificazione dei sistemi informativi territoriali (banche dati per gestione tributi, produzione dei certificati di destinazione urbanistica, gestione del PGT, ufficio tecnico integrato ...)

e. promozione delle opportunità insediative di carattere produttivo, con particolare riferimento alle aree dismesse

f. definizione di meccanismi perequativi nella gestione dei proventi derivanti dalla fiscalità urbanistica ed edilizia

g. progettualità per fund raising e partecipazione a bandi di finanziamento

<sup>6</sup> Sostegno nell'erogazione di servizi eco-sistemici, alla valorizzazione dei patrimoni territoriali in essere, al sostegno all'imprenditorialità 'local placed' e a iniziative di razionalizzazione delle funzioni amministrative, fusione e incorporazione tra Comuni.

positive in termini di 'valore aggiunto' delle attività che andranno a insediarsi successivamente alla stipula dell'IS: innovatività, intensità e qualità della forza lavoro, livelli occupazionali diretti e indotti, territorialità della produzione, ect.

## **7. progressività delle risultanze tecniche e delle deliberazioni amministrative**

Come in tutti i processi decisionali caratterizzati da un contesto multi-attoriale, con diverse poste in gioco e la necessità di raggiungere accordi quanto più condivisi, la costruzione di una IS si deve sviluppare attraverso un approccio negoziale caratterizzato dalla progressiva definizione di scelte condivise.

In questo contesto, la relazione tecnica di avvio dell'IS costituisce una piattaforma di confronto che va vista nei suoi aspetti dialettici e quindi dinamici.

In termini dialettici, poiché i contenuti della relazione -sia quelli analitici e a maggior ragione quelli valutativi e propositivi- per essere condivisi devono essere validati da tutti i soggetti partecipanti all'IS, e questo passaggio può implicare proposte di integrazione, sia degli elementi conoscitivi che non si sono inizialmente colti, sia degli elementi valutativi delle esternalità, che possono essere state sovra o sotto stimate, sia, quindi, delle conseguenti scelte compensative e perequative.

Entro questa dialettica, la relazione tecnica è quindi strumento dinamico in quanto progressivamente modificabile e integrabile sino al raggiungimento dell'Intesa stessa.

## **8. il ruolo della Provincia**

Nel percorso di sviluppo dell'IS la Provincia coordinerà il processo di definizione dei contenuti (attraverso il concorso alla valutazione delle possibili ricadute ambientali degli interventi proposti) e contestualmente indirizzerà verso strategie e modalità di compensazione rapportate alle specificità di ciascun Contesto locale di appartenenza.

## parte seconda

# indicazioni a supporto della definizione dell'“intesa strategica”

L'obiettivo di questa parte del documento è quello di indicare i contenuti tecnici e procedurali minimi che accompagnano la definizione delle IS.

## 9. contesto e procedibilità

Ai sensi dell'art.59 delle RP, in presenza di iniziative e previsioni che rientrino nella casistica di cui all'art.58, il Comune o i Comuni territorialmente direttamente interessati promuovono una IS (di cui all'art.18) con i Comuni dell'ambito territoriale potenzialmente interessato in modo significativo dagli effetti di tale iniziativa e con gli altri Enti aventi titolarità sul territorio interessato, al fine di assumere i necessari pareri e di concertare ove possibile le modalità di intervento e le forme perequative e compensative.

Come definito dal comma 1 dell'art.58, la necessità di IS non riguarda unicamente il momento previsionale (entro uno strumento urbanistico) della funzione di carattere sovracomunale, ma anche **la fase dell'attivazione** di iniziative che abbiano tali caratteristiche; in questo senso, **la conformità di tale iniziativa entro lo strumento urbanistico comunale vigente comporta in ogni caso la necessità di formare una IS.**

Si evidenzia che anche le istanze di variante urbanistica ricadenti nelle categorie menzionate dal citato art. 58 delle RP del PTCP saranno ritenute procedibili solo se accompagnate dalla proposta di IS che sviluppi, almeno in forma di accordo negoziale di carattere intercomunale, i contenuti definiti dalle RP.

Dal punto di vista procedurale, è opportuno distinguere due fattispecie di proposte di intervento:

- interventi in variante allo strumento urbanistico vigente
- interventi conformi allo strumento urbanistico vigente

A tali fattispecie corrispondono diversi percorsi, come sintetizzato nella seguente tabella:

<b>a) in variante allo strumento urbanistico vigente</b>	
Comune promuovente:	deposita la documentazione per procedimento di VAS o Assoggettabilità a VAS
	accerta il deposito della documentazione per VIA o Verifica di VIA da parte del soggetto proponente
	redige la Relazione tecnica propedeutica all'avvio della IS e la sottopone in via preliminare alla Provincia
Provincia:	dà assenso in via preliminare alla Relazione tecnica e può invitare altri Comuni ed Enti a partecipare all'IS
Comune promuovente:	convoca il tavolo istituzionale per presentazione della Relazione e propone i contenuti di IS
Organi decisionali degli Enti locali e degli Enti territoriali coinvolti	approvano l'IS e trasmettono al Comune Proponente
Comune promuovente:	approva definitivamente l'IS

	adotta/perfeziona (per SUAP) la Variante Urbanistica
Provincia:	emette Decreto del Presidente
Comune promuovente:	approva definitivamente la variante urbanistica
Sottoscrizione dell'IS approvata	
Provincia:	pronuncia dell'Autorità competente su VIA o Verifica
<b>b) conforme allo strumento urbanistico vigente</b>	
Comune promuovente:	accerta il deposito della documentazione per VIA o Verifica di VIA da parte del soggetto proponente
	redige la Relazione tecnica propedeutica all'avvio della IS e la sottopone in via preliminare alla Provincia
Provincia:	dà assenso in via preliminare alla Relazione tecnica e può invitare altri Comuni ed Enti a partecipare all'IS
Comune promuovente:	convoca il tavolo istituzionale per presentazione della Relazione e propone i contenuti di IS
Organi decisionali degli Enti locali e degli Enti territoriali coinvolti	approvano l'IS e trasmettono al Comune Proponente
Comune promuovente:	approva definitivamente l'IS
Sottoscrizione dell'IS approvata	
Provincia:	emette Decreto del Presidente
	pronuncia dell'Autorità competente su VIA o Verifica

\* Nel caso in cui oggetto dell'IS sia un intervento assoggettato alla procedura di VIA/verifica VIA o di VAS la Relazione tecnica dovrà riportare gli stessi esiti in relazione agli impatti prodotti dalla proposta di intervento.

## 10. contenuti della 'relazione tecnica' di avvio della IS

La Relazione tecnica che accompagna l'avvio della procedura di IS dovrà sviluppare gli elementi sotto sinteticamente riportati (si veda tabella p.15) e definire le modalità e i tempi di monitoraggio.

## 11. indicazioni per il valore delle compensazioni

Un primo assunto da ribadire è che il valore delle compensazioni in termini qualitativi e quantitativi dovrà essere commisurato agli effetti indotti sul contesto dall'intervento, all'interno dell'ambito spaziale di riferimento, e che tale valore è il risultato della convergenza raggiunta in fase di concertazione tra gli enti.

Il secondo assunto riconosce la rilevanza sovracomunale degli interventi assoggettati a IS stabilita dalle RP del PTCP e quindi la necessità di attivare meccanismi compensativi di scala territoriale e concertati dagli attori in gioco.

La quantificazione economica delle opere di compensazione dovrà prender riferimento dall'**art.16 comma 4 d-ter**<sup>7</sup> del **DPR 380/2001** (Testo Unico in materia edilizia) e dall'**art.44 comma 19**<sup>8</sup> della **I.r.12/2005**. Per gli interventi non classificati come Produttivi' dal PGT, dovrà essere preso in considerazione, al fine della definizione del contributo di maggiorazione, l'**art.43 comma 2 sexies**<sup>9</sup> **lett.a), b), d)** della **I.r.12/2005**.

In caso di interventi produttivi si dovrà considerare, in sede di concertazione, quanto indicato all'**art.19 c.1**<sup>10</sup> del **DPR 380/2001**; a tale fine il contributo, previsto per legge, riferito alle opere 'necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche' assumerà quale campo di riferimento l'intero contesto sovracomunale individuato in sede di IS.

Le compensazioni dovranno altresì definire azioni qualificanti a scala sovralocale in grado di concorrere agli indirizzi e contenuti del PTCP.

In particolare, si fa riferimento agli obiettivi individuati per le 'geografie provinciali' del Documento di Piano e per i 'Contesti locali' del Disegno di Territorio.

---

<sup>7</sup> **Art.16 comma 4**: l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di Comuni in relazione [...] d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

<sup>8</sup> **Art.44 comma 19**: qualora gli interventi previsti dalla strumentazione urbanistica comunale presentino impatti significativi sui Comuni confinanti, gli oneri di urbanizzazione possono essere utilizzati per finanziare i costi di realizzazione di eventuali misure mitigative o compensative.

<sup>9</sup> **Art.43 comma 2 sexies**: è prevista una maggiorazione percentuale del contributo relativo al costo di costruzione di cui all'articolo 16, comma 3, d.p.r. 380/2001 (Testo A) così determinata:

a) entro un minimo del trenta ed un massimo del quaranta per cento, determinata dai comuni, per gli interventi che consumano suolo agricolo nello stato di fatto non ricompresi nel tessuto urbano consolidato;

b) pari al venti per cento, per gli interventi che consumano suolo agricolo nello stato di fatto all'interno del tessuto urbano consolidato;

[...]

d) gli importi di cui alle lettere a), b) e c) sono da destinare obbligatoriamente alla realizzazione di misure compensative di riqualificazione urbana e territoriale; tali interventi possono essere realizzati anche dall'operatore, in accordo con il comune.

<sup>10</sup> **Art.19 comma 1**: il permesso di costruire relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche. La incidenza di tali opere è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base a parametri che la regione definisce con i criteri di cui al comma 4, lettere a) e b) dell'articolo 16, nonché in relazione ai tipi di attività produttiva

La Relazione tecnica che accompagna l'avvio della procedura di IS dovrà sviluppare gli elementi riportati sinteticamente nella seguente tabella e definire le modalità e i tempi di monitoraggio:

Contenuto	Intervento	Effetti sul contesto	Valore quantitativo	Indirizzi qualitativi
<b>Obiettivi e descrizione dell'intervento</b>	<p>Obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Socio-economici</li> <li>- Territoriali</li> <li>- Paesistico-ambientali</li> </ul> <p>Descrizione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funzioni</li> <li>- Localizzazione</li> <li>- Accessibilità</li> <li>- Relazioni di scala locale e sovralocale</li> </ul>			
<b>Ambito spaziale di potenziale influenza per il coinvolgimento dei Comuni e degli Enti</b>	<p>Contesto Locale (CL) in cui ricade il Comune ed eventuali CL confinanti*  <i>*La Provincia può invitare altri Comuni/Enti rispetto a quelli proposti qualora ne ravvisi la necessità</i></p>	Indicare gli attori coinvolti (Enti pubblici, operatori, Enti del terzo settore, etc.)	<p>Contributo straordinario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Per attività produttive e logistica: TU 380/2001 art.16 c.4 d-ter) e l.r.12/2005 art.44 c.19</li> <li>- Per tutte le altre destinazioni soggette a IS: l.r.12/2005 art.43 c.2 sexies lett.a),b),d)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obiettivi contenuti nelle 'geografie provinciali' del Documento di Piano</li> <li>- Obiettivi prioritari per la progettualità urbanistico-territoriale individuati nei 'Contesti locali' del Disegno di territorio</li> </ul>
<b>Coerenza e concorrenza con il PTCP</b>	<i>Si veda il Protocollo operativo (Decreto del Presidente della Provincia n.146 del 09/06/2021)</i>			
<b>Ambiti di approfondimento</b>	<p>Urbanistico-territoriali / Paesistico-ambientali / Socio-economici</p> <p>Quadro di riferimento programmatico /coerenza esterna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piani sovraordinati (PTRA, PTR, PTPR, PRMT, PTC dei Parchi, PGRA,PAI, PTCP, PIF, etc.) e altri strumenti di rilievo territoriale (Piani di emergenza, ERIR, etc.)</li> </ul> <p>Il progetto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dimensionamento</li> <li>- Contesto territoriale</li> <li>- Contesto paesistico (AAS, aree degradate etc.)</li> <li>- Criteri di localizzazione</li> <li>- Caratteristiche specifiche (progetto di massima, consumo energetico, elementi innovativi proposti etc.)</li> </ul>	<p>Dovranno essere indicati gli effetti indotti da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- scelta localizzativa in rapporto allo stato di fatto del contesto (presenza di ambiti di rilevanza ambientale-paesaggistica, di ambiti agricoli, aree del degrado, dotazioni infrastrutturali esistenti, etc.) e alle previsioni degli strumenti sovraordinati (infrastrutturazioni, accessibilità, sottoservizi, etc.)</li> <li>- caratteristiche del progetto in termini di impatti sulle componenti ambientali (aria, acqua, suolo, energia, popolazione, rumore, etc.)</li> <li>- valore aggiunto delle attività previste (innovatività, intensità e qualità della forza lavoro, livelli occupazionali, tipologia di produzione/servizio, etc.)</li> </ul>	<p>La declinazione specifica del contributo straordinario sarà oggetto di concertazione in sede di IS</p>	<p>A titolo esemplificativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- opere di manutenzione stradale</li> <li>- opere di compensazione ambientali (rimboschimenti, valorizzazione fasce fluviali, ricostruzione rete ecologica, riqualificazione del RIM,RIP, finanziamento dei servizi ecosistemici etc.)</li> <li>- istituzione o estensione o accorpamento di PLIS</li> <li>- accordi per la gestione associata di funzioni fondamentali di livello comunale (rifiuti, trasporto pubblico, opere di difesa del suolo, etc.)</li> <li>- operazioni di rigenerazione a scala sovracomunale</li> <li>- realizzazione di opere pubbliche (campo sportivo di interesse sovracomunale, pista ciclabile)</li> </ul>