



ORDINE E FONDAZIONE DELL'ORDINE
DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI
E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA DI MILANO



**Città
metropolitana
di Milano**

LE STRATEGIE TEMATICO- TERROTORIALI METROPOLITANE

**PROMUOVERE l'attuazione del PTM
Dispositivi concertativi: accordi
territoriali e fondo di perequazione**

PROF. AVV. EMANUELE BOSCOLO

Professore ordinario di diritto amministrativo Università degli Studi dell'Insubria
Presidente Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (AIDU)



La disciplina normativa del PTM: il sovracomunale e la concertazione

Un nuovo ordine assiologico ‘coesivo’ e ‘custodiale’ Applicazione ‘mite’ della riserva di potere pianificatorio

Art. 5, l.r. 32/2015

Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano

Il PTM è lo strumento di pianificazione territoriale generale al quale si conformano le programmazioni settoriali delle politiche della Città metropolitana, nonché gli strumenti della pianificazione comunale di cui all'[articolo 6 della l.r. 12/2005](#).

...

4. Per il territorio della Città metropolitana **gli insediamenti di portata sovra comunale** di cui all'art. 15, comma 2, lettera g), della l.r. 12/2005 **sono definiti come tali dal PTM, in luogo dei piani di governo del territorio**, di seguito denominati PGT, dei comuni. Le indicazioni fornite dal PTM su tali insediamenti hanno **efficacia prescrittiva e prevalente** sugli atti dei PGT ai sensi dell'articolo 18 della l.r. 12/2005.

5. Gli ulteriori contenuti e gli effetti del PTM sono regolati nell'ambito della disciplina in materia di pianificazione territoriale di cui alla l.r. 12/2005, ferma restando la necessaria valutazione di coerenza del PTM con il PTR, espressa dalla Regione a seguito dell'adozione del PTM e prima della sua definitiva approvazione.

PRINCIPIO EQUITÀ TERRITORIALE: sviluppo omogeneo e opportunità
– avversare le marginalità territoriali (trasporti, reti, etc.)
decentralizzare – uguaglianza territoriale «luogo, non destino»

OLTRE LA REGOLAZIONE INSEDIATIVA – CUSTODIA BENI COMUNI
TERRITORIALI (C. COST. 179/19) - PRINCIPIO DI INTEGRALE
COMPENSAZIONE delle esternalità e di PEREQUAZIONE dei vantaggi

PTM come piano (di struttura, regolatorio, progettuale) non di
(sole) direttive e di (mero) coordinamento → oltre il PTCP

PTM come piano precettivo metropolitano Rilevanza
metropolitana vs sovracomunale (PTM Bologna: scelta di
avocazione dell'extraurbano) multilivello → transcalare

Privilegiato approccio concertativo: non pianificazione 'a
cascata' con prevalenza sistematica del piano territoriale vs
urbanistico

Conferenza consultiva di concertazione
Luogo di mediazione e allocazione equa risorse e impegni

Equità territoriale - Sostenibilità - Coesione - Urbanità Effettività delle previsioni Superamento del conflitto localizzativo

- Il governo degli effetti di **esternalità** (*spillover effect*)
- Effetti positivi → redistribuzione equa (e condivisa) di utilità
- Effetti negativi → Compensazione necessaria (non monetaria) impatti
- **Risorse redistribuibili** → contributi costruttivi - ‘catture di valore’ contributi straordinari (art. 16, IV comma, lett. *e-ter*, D.P.R. 380/2001, entrate tributarie, contribuzioni e prestazioni) → art. 11 NTA PTM
- Dal **principio** alle **tecniche** → **perequazione - compensazione** territoriali

Prima rilevazione della dimensione sovracomunale

- Il **'bilancio delle esternalità diffuse'**
- Compilazione in sede di **variante** (generale, suap, pianificazione attuativa, etc.)
- Rilevazione **indicatori sintomatici** di esternalità diffuse su altri territori
- **Pressioni** su matrici ambientali, maglia infrastrutturativa, qualità paesaggio, tassi di urbanità
- Tipologia – intensità delle esternalità
- **Areale diffusivo** (corone differenziate)
- Censimento delle **utilità** → **Proposta redistributiva – compensativa**

Perequazione territoriale diretta

- Localizzazione 'noxious facility' (oltre il nimby) **logistica** (STTM 3 incentivazione)
- Oltre il conflitto → dialettica tra enti (e comunità) → **arbitraggio** CM
- Bilancio esternalità diffuse
- Identificazione obiettiva enti (e territori) incisi
- Censimento utilità ritraibili
- Proposta redistributiva equa → conquista il consenso (condizione di fattibilità dell'intervento – **no free rider no anticommons** - nessuno spazio a veti)
- Investimenti compensativi (non monetari)
- Gioco a somma positiva win-win → **lezione della perequazione urbanistica**
- **Ottimo paretiano** per tutti gli attori → non conviene la defezione - isolamento

La disciplina normativa del PTM: perequazione e servizi ecosistemici

Promuovere la sostenibilità e tutelare il capitale naturale
Funzione custodiale e pro-coesiva del PTM e delle STTM

- Incentivare e compensare il **costo di rinuncia** delle scelte contenitive
- **Pagamento dei servizi ecosistemici** o funzioni sovracomunali (LUM)
- *Payment for Ecosystem Services (PES)* - l. 221/2015 - Secondo Rapporto sul capitale naturale

- Perequazione territoriale ambientale → **condividere tra più comuni il raggiungimento degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo**

- Comune che accetta di **rinunciare a consumare suolo** e accusa perdite di entrate (contributi costruttivi, tributi locali, etc.) e concorre a perseguire obiettivi di rilevanza sovracomunale e di rigenerazione urbana e territoriale → **fornisce servizi ecosistemici**



- Comuni dell'areale **riconoscono un compenso** in termini di risorse o partecipazione ad interventi almeno equivalente al minore gettito conseguente alle perdite → **rimborsano i servizi ecosistemici**

La disciplina normativa del PTM: la conferenza di concertazione

Per pacta → dialettica propositiva (il *quid pluris*)

La conferenza consultiva di concertazione

- La concertazione -> preordinata a **patti territoriali** (art. 15, l. 241/1990)
- PTM STTM logica processuale → superamento della rigidità della prevalenza e proceduralizzazione della dialettica politica
- Metodo dialettico per la condivisione: **conferenza consultiva di concertazione** con obiettivo di un accordo territoriale
- Paradigmi → programmazione negoziata l.r. 19/2019 – contratti di fiume e di rete ecologica – **di pianificazione / di gestione della durata** (contratti incompleti)
- Disciplina di funzionamento e **garanzia degli enti coinvolti**
- **Relatore tecnico** → garante della base conoscitiva
- Redazione **scenari oggettivanti** → CM → funzione incentivale (*enforcing*)
- Dissenso propositivo

Valore aggiunto della concertazione

- Verticale → coordinamento entro un sistema multilivello
- Orizzontale → coinvolgere i privati in rapporti di partenariato (ppp)
- Non solo attuazione ma adattamento costante all'agenda condivisa dagli attori reali delle politiche
- Paradigma consolidato art. 15, l. 241/1990 (programm. negoziata l.r. 19/19)

La concertazione 'cambia' il piano e le agende Piano per strategie processuali attuabili per consenso

- PTM e STTM → piano non finito - non imperativo - non unilaterale
- Adattivo e rivedibile - Completabile dal basso
- Comunitarizzazione del PTM (comuni e comunità 'di luogo' responsabili)
- Oltre il rifiuto e il conflitto → effettività delle decisioni
- Dalla partecipazione alla copianificazione → transcalarità

Verso un accordo territoriale: il percorso procedurale

1. Il bilancio delle esternalità diffuse
2. La conferenza di concertazione
3. Gli scenari redistributivi
4. L'accordo ad oggetto perequativo



La gestione di durata della politica di perequazione Oltre il singolo accordo ad oggetto puntuale (art. 11, II-ter c., l.r. 12/2005; art. 11, V c., NTA PTM)

- Convergenza di una quota delle utilità generate da interventi di scala sovracomunale → **Fondo metropolitano perequativo**
- Regolamento di funzionamento del Fondo - conferimento beni
- Coinvolgimento effettivo (e cogestione) dei comuni
- Gestione unitaria (CM) - Comitato di indirizzo - decentramento
- Programmazione biennale interventi → sostegno territori deboli
- Attuazione PTM - Bando per proposte comunali
- Criteri di selezione delle proposte - criterio distributivo
- Rendicontazione - Pubblicità