



**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)



## 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)

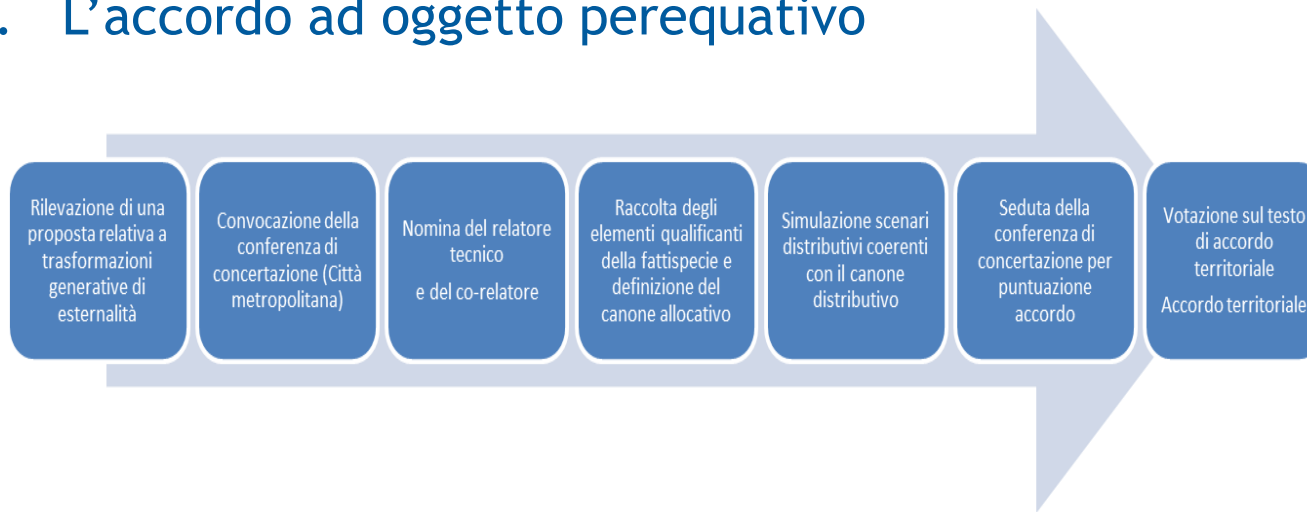
## La concertazione 'cambia' il piano e le agende Piano per strategie processuali attuabili per consenso

- 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