

**Il metodo della concertazione per attuare gli interventi di rilevanza  
sovracomunale e metropolitana**

## **Fondo perequativo metropolitano per garantire l'equità territoriale nell'attuazione degli interventi di rilevanza sovracomunale e metropolitana**

**16 ottobre 2024**

**Avv. Prof. Emanuele Boscolo**

**Professore ordinario di diritto amministrativo**

**Presidente Associazione Italiana di Diritto Urbanistico**

-

## 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 sovracomunale** 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.

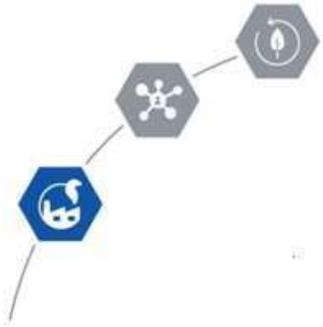
**5.** Gli ulteriori contenuti e gli effetti del PTM sono regolati nell'ambito della disciplina in materia di pianificazione territoriale di cui alla l.r. 12/2005, ferma restando la necessaria valutazione di coerenza del PTM con il PTR, espressa dalla Regione a seguito dell'adozione del PTM e prima della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

PTM piano precettivo per sistemi (Rete Verde)  
beni, interventi e iniziative di rango metropolitano

Rinuncia alla precettività 'forte'. Privilegiato approccio concertativo: non prevalenza ma ricerca della concertazione

STTM → strumenti per elevare non la precettività ma l'effettività  
Adesione volontaria (incentivata) a contenuti non vincolanti

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



## *L'opzione concertativa del PTM*

- PTM ex l. 56/2014, art. 44, l.r. 32/2015 è piano territoriale generale
- Strutturale e operativo → direttamente conformativo dei suoli
- Ambiente, paesaggio, elementi costitutivi e connotativi della dimensione metropolitana
- «in luogo dei PGT» → non piano di direttive (come il PTCP)
  
- Precettività 'forte'
- Resta comunque un piano prefigurativo – fuga dal piano – lontano dalla sfera realizzativa
  
- Non pienamente dispiegata → decisione di sistema
- Preferibile ricercare il consenso dei destinatari per perseguire un supplemento di effettività

# ***Potere di pianificazione in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del territorio***

*TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 19 febbraio 2024 n. 423*

L'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione vanno intesi **in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del territorio; sviluppo che deve tenere conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità e alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta dalla comunità medesima e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio, sino al punto di ritenere legittima la scelta pianificatoria della c.d. “opzione zero”, a seguito della quale lo strumento urbanistico non consente più, de futuro, l'ulteriore consumo di suolo. → nel solco del ‘caso Cortina’**

## Traiettorie innovative... i quattro livelli

Dagli  
oggetti ai  
principi

Dai principi  
alle funzioni

Dalle  
funzioni alle  
tecniche

**Convergenza**  
- leggi regionali  
- piani di ultima  
generazione  
- PTM Milano

Dagli oggetti ai principi

Dai principi alle funzioni

Dalle funzioni alle tecniche

### Principi retaggio della legge urbanistica

- **Pianificazione integrale** (ma non totalizzante → 'la grana fine' – durezze variabili)
- **Giusto procedimento** (bilanciamenti entro la procedura di pianificazione – decisione per confronto tra scenari – motivazione)

### Principi assiologici

- **Sostenibilità** (nell'extraurbano e nell'urbano → 'verso' contenitivo) – resilienza (di fronte alle sollecitazioni)
- **Efficienza insediativa** (oltre lo zoning rigido – *mixité* - *smartness* – mobilità - )
- **Qualità** (assetto del fondale di vita)
- **Inclusività** (greening urbano – tagli abitativi - ripensamento degli standard – dotazioni territoriali)
- **Equità territoriale** (periferie da recuperare – città in un quarto d'ora)

### Principi sulla pianificazione (dall'esperienza della pianificazione)

- **Acclaramento invarianti** – primato della conoscenza sulla decisione
- **Negoziabilità** – integrazione privata
- **Concorsualità**
- **Perequazione** – compensazione externalità e ablazioni
- **Partecipazione** (anticipata – informata – incidente)
- **Co-gestione** (Patto di Bologna – città sussidiaria)
- **Concertazione interistituzionale** – copianificazione
- **Transcalarità** (scala metropolitana - miglior definizione – contestualizzazioni coerenti)
- **Iteratività** – adattività – rivedibilità (allocazioni rivedibili – varianti programmate)

*Codice contratti pubblici D.lgs. 36/2023 Relazione Illustrativa*

*I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una "memoria del tutto" che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili. I principi sono, inoltre, caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme*

Dagli oggetti ai principi

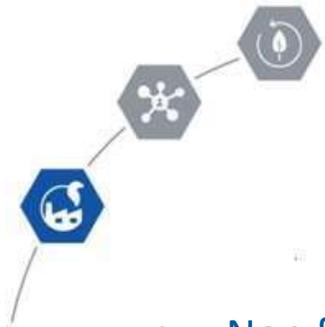
Dai principi alle funzioni

Dalle funzioni alle tecniche

Un tempo (la «stagione felice») -> funzione unica: garantire **ordine insediativo** (disciplinare la crescita urbana)  
Presente -> **funzioni plurali** (non solo territoriali: ambientali, sociali, economiche, ... )

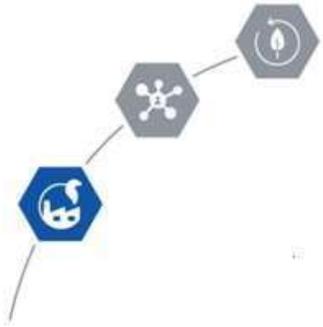
### Oltre la funzione ordinatrice - regolativa

- **Funzione conoscitiva** – aggiornamento costante – oggettivazione – quadri conoscitivi vincolanti
- **Funzione custodiale** (contenimento del consumo di suolo – ecosistema urbano)
- **Funzione di efficientamento qualitativo – insediativo** (regolazione trasformazioni – infrastrutturazioni – paesaggio trasformabile)
- **Funzione di recupero** (ambientale – qualitativo – insediativo)
- **Funzione gestionale** (concertazione - accordi – perequazioni - monitoraggio – retroazioni)



## *I principi → oggetti → le funzioni del PTM*

- Non forma-piano ma → principi e quali funzioni (la dorsale del PTM)
- Principi (non riduzione risorse ambientale – giustizia spaziale – equità territoriale – compensazione degli impatti)
- Gli oggetti (suolo, acque, paesaggio, tessuti urbani)
- La funzione conoscitiva → qualificazioni statutarie → invarianti → vincolante per la tutela
- La funzione custodiale → preservazione e trasmissione alla generazione future dei beni comuni (sintagma con significato deontico) → servizi ecosistemici
- La funzione di innalzamento qualitativo – efficienza → tessuti insediativi → urbanità
- La funzione di recupero → «la casa brucia» Nature restoration law
- La funzione gestionale → accordi – Fondo - monitoraggio – retroazioni

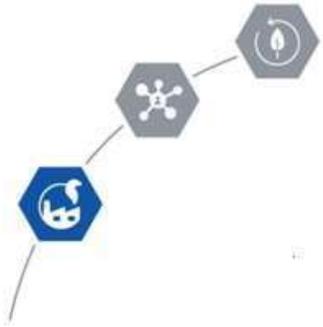


## *Tecniche Accordi e adesione alle STTM*

**Accordi -> equità decentrata**

**Fondo → equità accentrata – programmi di durata**

- Piano 'non finito' → aperto alla concertazione
- STTM → contenuti → non attuazione ma integrazione – miglior definizione alla scala locale
- **Nessuna nuova prescrizione rispetto al PTM**
- Adesione **volontaria incentivata**
- **Conferimento quota** (correlata al 'grado' di adesione) di **contributi straordinari** (non oneri)
- **Diritto alle utilità garantite dal Fondo Perequativo Metropolitano o spendibili in accordi**
- **Diritto alle utilità da fondi e misure di sostegno e finanziamento di CM (o partenariati con CM) → classificazione di meritevolezza dei comuni**
- Mancata adesione comporta **esclusione da opportunità di perequazione territoriale**



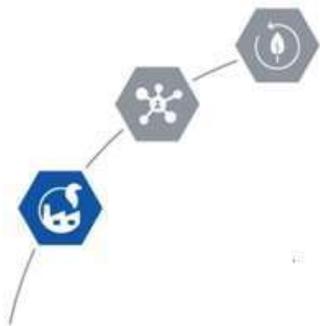
## *Forma ed effetti dell'adesione alle STTM*

### *Valore di classificazione → adesione al Fondo e conferimenti*

- Classificazione comuni in tre fasce
- Grado di adesione normalizzato (demografia, superficie, rapporto areali-tessuti, LUM, etc.)
- Trasferimento, in alternativa ai proventi di trasformazione, di beni immobili, quote riduzione di suolo, azione per la sostenibilità e la resilienza ed adattamento al cambiamento climatico, qualità e coesione-socio-territoriale → pagamento servizi ecosistemici e di urbanità
- Dalla classificazione → il **credito incentivale** (corrispondente al punteggio di classificazione)

### *Utilizzo crediti incentivali*

- Credito → diritto a proporzionale riparto utilità generabili dal Fondo perequativo Metrop
- Allocazione risorse → **bando biennale proposte comunali** (30% punteggio su base di classificazione e credito)
- Deducibilità credito anche in accordi territoriali



## Verso un accordo territoriale: il percorso procedurale

1. Il bilancio delle esternalità diffuse (accompagna variante PGT)
2. La conferenza di concertazione (preceduta da accompagnamento)
3. Gli scenari redistributivi condivisi (CMM garante equità distributiva)
4. L'accordo territoriale a oggetto perequativo-compensativo



# La perequazione indiretta - il Fondo perequativo metropolitano

La gestione di durata della politica di perequazione

Il Fondo oltre il singolo accordo ad oggetto puntuale

(fonte normativa → 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**
- Capacità di intercettare fondi competitivi (UE, BEI, etc.)
- Regolamento di funzionamento del Fondo → regole di conferimento beni e utilità
- Impegni ambientali → pagamento servizi ecosistemici
- Coinvolgimento effettivo (e cogestione) dei comuni
- Gestione unitaria (CMM) - Comitato di indirizzo - decentramento
- Programmazione biennale interventi → sostegno territori deboli
- Attuazione PTM – Bando per proposte comunali
- Criteri di selezione delle proposte – criterio (re)distributivo – obiettivi di scala estesa
- Rendicontazione – Pubblicità → democraticità e cogestione

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

- **Riferimenti normativi:**

- Art. 11, l.r. 12/2005
- Art. 11 NdA PTM
- Artt. 7 – 8 – 9 Quadro normativo STTM

- **Conferimenti → risorse proprie derivanti da partecipazione del Fondo a bandi**

- Risorse finanziarie extraoneri (contributi straordinari – maggiorazioni tabellari)
- Aree – edifici (valutazione di coerenza con STTM e di strategicità metropolitana)
- Quote di suolo non consumato (in eccedenza rispetto a vincoli da PTR - PTM)
- Impegni ambientali – climatici (implementazione rete verde) – maggior effettività STTM
- Diritti volumetrici scambiabili (tramite il Fondo)

## La gestione di durata della politica di perequazione Il Fondo oltre il singolo accordo ad oggetto puntuale

- **Soggetto gestore**
  - Città metropolitana Milano → obblighi di rendicontazione annuale
  - Soggetto gestore (provvedimento del Sindaco metropolitano)
  - Comitato di indirizzo (Sindaco – sindaci di ciascuna zona omogenea tra i conferenti)
  - Durata triennale
  - Espressione di indirizzi vincolanti in vista della formulazione del bando
  - Efficienza della spesa - equità distributiva territoriale (politicità – tecnica)
- **Programmazione**
  - Criterio della programmazione
  - Indirizzi → bando (almeno biennale) → temi sito-specifici / rilevanza metropolitana
  - Proposte valutabili secondo grado di coerenza con indirizzi e finalità del bando
  - Valutazione e formulazione delle priorità di intervento (anche mediante partenariati)