

# PEREQUAZIONE COMPENSAZIONE INCENTIVAZIONE

## NELLA L.R. LOMBARDIA 12/05

I.F.A.C. / C.C.I.A.A. di Como, 13 aprile 2005

*“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*

**Disposizioni preliminari al codice civile, art. 12 ^Interpretazione della legge^**

### **Perequazione, compensazione, incentivazione: lemmi**

I lemmi **incentivazione**, **compensazione** e **perequazione** indicano l'*azione* e il *risultato dell'azione* dei rispettivi verbi (l'incentivare e il suo risultato, il compensare e il suo risultato, il perequare e il suo risultato). Il *Dizionario della lingua italiana* di **Tullio De Mauro** (Paravia, 2000) riporta:

- **in|cen|ti|v|à|re v.tr.**

- favorire, promuovere mediante aiuti e incentivi: i. il commercio, gli investimenti, l'aumento delle nascite | invogliare, stimolare: i. gli allievi allo studio, i. i lavoratori con un aumento del salario;
- **com|pen|sà|re** v.tr. (io compènso)
  - retribuire, pagare: è stato compensato per il servizio prestato, c. un lavoro, una prestazione, c. con una buona mancia
  - estens., risarcire, indennizzare: sono stati compensati dei danni subiti
  - fig., ricompensare, ripagare: questo successo mi compensa di tante delusioni, c. la bontà di qcn., c. un favore
  - stabilire una situazione di equilibrio, bilanciare: nuovi guadagni compenseranno queste perdite, la bellezza del film ci ha compensato della lunga attesa, c. con gli occhiali un difetto della vista
- **pe|re|quà|re** v.tr. (io perèquo)
  - econ., ripartire equamente, eliminando o riducendo progressivamente le disuguaglianze: p. l'imposizione fiscale, le pensioni

Se si eccettua la voce *incentivazione*, *perequazione* e *compensazione* esprimono nella lingua italiana concetti vicini, cui sottostà una innegabile dimensione di natura etica, non collegabile al mero dato di scambio della controprestazione: che essa stia nella necessità di ripagare, di ricompensare piuttosto che di ripartire, poco importa. Essa segna in ogni caso il **dato morale della prestazione**: perequazione e compensazione assunte a regola urbanistica marcano ancora di più, se possibile, l'assunto secondo il quale è la comunità, nel senso più ampio, che si deve far carico delle disuguaglianze potenzialmente derivanti dalla pianificazione territoriale secondo il modello delineato dalla legge urbanistica e non la Pubblica Amministrazione in sé, entità sempre più marcatamente distinta dalla somma dei suoi individui e segnatamente laica nel senso della indipendenza dalle tensioni morali degli stessi.

## **La perequazione ante l.r. Lombardia 12/05**

La legislazione nazionale contempla nel solo articolo 24 della legge urbanistica il tentativo di obbligare alcuni proprietari immobiliari a consorzarsi tra loro al fine di realizzare la volumetria potenziale dell'intero compendio fondiario in cui sono comprese le aree di loro proprietà.

L'istituto ha avuto molta attenzione a livello teorico ma scarsa applicazione concreta. Alcuni Comuni hanno approvato o adottato piani regolatori nei quali il regime di edilizio di alcune zone <sup>^</sup>di trasformazione<sup>^</sup> (non zone omogenee) è ispirato al **principio cd. di <sup>^</sup>sussidiarietà orizzontale<sup>^</sup>** o, altrimenti detto, di **<sup>^</sup>giustizia distributiva<sup>^</sup>**. L'attuazione del piano perequativo comporta infatti la necessità che i proprietari di tutti i lotti ricompresi nell'ambito determinato riaggregino, attraverso atti di natura privatistica (permuta o cessioni di volumetria) la volumetria edificatoria di tutti i lotti - compresi quelli che saranno successivamente ceduti all'amministrazione - entro <sup>^</sup>aree di concentrazione<sup>^</sup>. Tutti i proprietari, nessuno escluso, beneficiano pro quota della potenziale volumetria complessivamente assegnata alla zona sotto forma di indice fondiario. In tal modo si rende giuridicamente e finanziariamente eguale il trattamento di tutti i lotti superando la discriminazione intrinseca alla disciplina urbanistica tipicamente articolata nella tecnica della "zonizzazione + standard".

Discriminazione peraltro frutto di una sorta di degenerazione del sistema, posto che nella legge urbanistica il P.R.U.G. doveva contenere disposizioni di carattere precettivo per la proprietà soltanto per le prescrizioni di zona, mentre previsioni con efficacia meramente indicativa erano riferite alle localizzazioni e "vincolanti per le amministrazioni locali soltanto in sede di formazione dei piani particolareggiati"<sup>1</sup>.

Pur tra loro assai diverse, le più note iniziative in senso perequativo del **Comune di Reggio Emilia**<sup>2</sup> e del **Comune di Roma**<sup>3</sup> sono state dichiarate legittime dai rispettivi giudici amministrativi<sup>4</sup>. Tutto ciò non ha ovviamente modificato il sistema legislativo, che attribuisce all'A.C. piena facoltà nell'introdurre, o meno, il principio della perequazione nei propri strumenti urbanistici nel rispetto del D.M.1444/1968. Né tale impianto è stato modificato dalla **legge finanziaria del 2000 (338/00)** il cui art. 33. c.

III, si limita a disporre che *"i trasferimenti di beni immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati regolarmente approvati ai sensi della normativa statale o regionale, sono soggetti all'imposta di registro dell'1 per cento e alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento"*. Nella norma è assente qualsiasi riferimento a finalità perequative.

## **Gli strumenti di governo del territorio nella l.r. Lombardia 12/05**

Quali che fossero i tentativi di dare attuazione concreta alla perequazione, questi dovevano tenere conto della suddivisione del territorio in zone omogenee dettata dal D.M. 1444/1968, norma quadro non eludibile al fine della pianificazione territoriale e del reperimento degli standard urbanistici, fissata in maniera uniforme per tutte le Regioni.

La legge 12/05 della Regione Lombardia disapplica il **D.M. 2.4.1968 n. 1444** in quanto non suddivide più in zone omogenee il territorio e determina attraverso il *^Piano dei servizi^* quantità minime per servizi pubblici di interesse pubblico o di interesse generale non ripartiti per categorie, analogamente alla proposta di legge nazionale sul Governo del Territorio (**DDL n. 4707**) cui è affidato il compito di riformare la legge urbanistica del 1942.

Ma, a differenza della legislazione lombarda, il DDL nazionale, nell'affidare alla Regione il compito di individuare i contenuti della pianificazione territoriale e al Comune quello di redigere - analogamente al vecchio Piano regolatore - il Piano urbanistico, distingue all'interno di quest'ultimo **tra un piano strutturale e un piano operativo**, assegnando **al primo una funzione programmatoria e al secondo funzione di conformare la proprietà**. Tale è, per inciso, lo schema seguito dalla legislazione regionale di altre regioni di centrodestra, come Calabria e Veneto, che hanno approvato leggi basate sullo sdoppiamento del piano tra strutturale e operativo.

Tutto ciò appare lontano nella legislazione lombarda: la legge 12/05 sancisce infatti il debutto assoluto nel panorama nazionale del controverso modello del **piano ^direttore^** - fatto solo di indici e funzioni per le aree di trasformazione ed attuato con elevata libertà dai piani attuativi, valutati caso per caso dalla Giunta senza passare per il voto del Consiglio comunale - dove:

- l'attuale **Piano Regolatore Urbanistico Comunale** (PRUG) viene sostituito dal **Piano del Governo del territorio** (PGT);
- questi è composto da **Documento di piano** (piano strutturale con gli obiettivi di valore strategico, con funzioni di individuazione degli ambiti di trasformazione, di conservazione e di tutela, ma senza indicazioni quantitative precise e senza effetti diretti sul regime dei suoli), **Piano dei servizi** (cui spetta il compito di prevedere in modo flessibile il fabbisogno di servizi pubblici e le modalità per soddisfarli, con ampio spazio all'attuazione privata) e **Piano delle regole** (contenente la disciplina delle trasformazioni del ^costruito^, attraverso interventi di recupero o di completamento da effettuare senza piani attuativi);
- al di sotto del Documento di piano non c'è altro, **nel senso che le previsioni urbanistiche "strutturali" descritte nel Piano del Governo del Territorio non sono seguite da un "piano operativo"**, come previsto in quasi tutte le altre leggi regionali di riforma degli ultimi dieci anni, ma direttamente da piani attuativi. Se vi fossero dubbi a questo proposito, si legga l'art. 12 della l.r., là dove dispone che *"l'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale"* (comma 1).

## **La l.r. Lombardia 12/05: la cornice dell'art. 11**

Chiarito il dato di sfondo, senza il quale sarebbe di ben poca utilità esaminare l'applicazione fatta dal legislatore lombardo dell'istituto della perequazione, va detto subito che:

- la l.r. 12/05 tratta di perequazione, compensazione, incentivazione all'articolo 11<sup>5</sup>;
- perequazione, compensazione e incentivazione vanno lette come espressioni del medesimo disegno del legislatore regionale, ossia come strumenti attraverso i quali attuare la norma quadro regionale e al cui interno collocare le strategie locali di pianificazione territoriali;
- tanto la perequazione che la compensazione sono istituti *facoltativi*, rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni locali - come confermato dalla lettera dell'art. 8, c. 2, lettera g -, il che a significare che il Piano del Governo del territorio (PGT) potrebbe essere attuato anche senza far ricorso ad essi. In realtà, a chi scrive sembra veramente difficile non far ricorso agli strumenti perequativi in assenza di un "piano operativo".

## La l.r. Lombardia 12/05: luogo e momento delle scelte offerte dall'art. 11

### 1. Luogo delle scelte: il Documento di piano, fissazione dei criteri

- Alle amministrazioni locali è rimessa la facoltà di definire **nel Documento di piano**:
  - **i criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione** (art. 8, c. 2, lettera g)<sup>6</sup>;
  - una **disciplina di incentivazione** in misura non superiore al 15% della volumetria ammessa:
    - per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana;

- ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico (art. 11, c. 5).

## 2. Le scelte: perequazione, incentivazione

- Se - sottolineo *se* - tali facoltà sono utilizzate:
  - *[perequazione che possiamo definire ^diretta^]*
    - i **piani attuativi** e gli **atti di programmazione negoziata con valenza territoriale** – di cui evidenzio non esista una definizione nella legge regionale 12/05 ma al contempo ricordo che la l.r. 14.3.2003 n. 2, “Programmazione negoziata regionale”, non è stata abrogata - *"possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti"* (: art. 11, comma 1);
  - *[perequazione che possiamo definire ^diffusa^]*
    - il **Piano delle regole** può
      - attribuire *"a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti"* (art. 11, c. 2, primo periodo);
      - regolamentare in tal caso *"la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei*

*diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo*" (art. 11, c. 2, secondo periodo);

- **[incentivazione]**
  - gli interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana che presentino "*rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati nel Documento di Piano*" e gli interventi, anche non soggetti a piani attuativi, di edilizia bioclimatica e risparmio energetico, possono godere di un **surplus volumetrico** rispetto alla misura stabilita dal Documento di piano in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18<sup>7</sup> (art. 11, comma 5).

### **3. Aree destinate ad interventi di interesse pubblico o generale: compensazione.**

- **Indipendentemente dall'utilizzo di tale facoltà**, ma fermi restando i criteri a tal fine fissati dal Documento di Piano (**art. 8, c. 2, lettera g**), le amministrazioni locali, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art 1, c. 21/24 della l. 15.12.2004, n. 308<sup>8</sup>, possono:
  - attribuire "*alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione*", **aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili** a titolo di compensazione della loro cessione "*gratuita*" al comune (**art. 11, c. 3, primo periodo**).

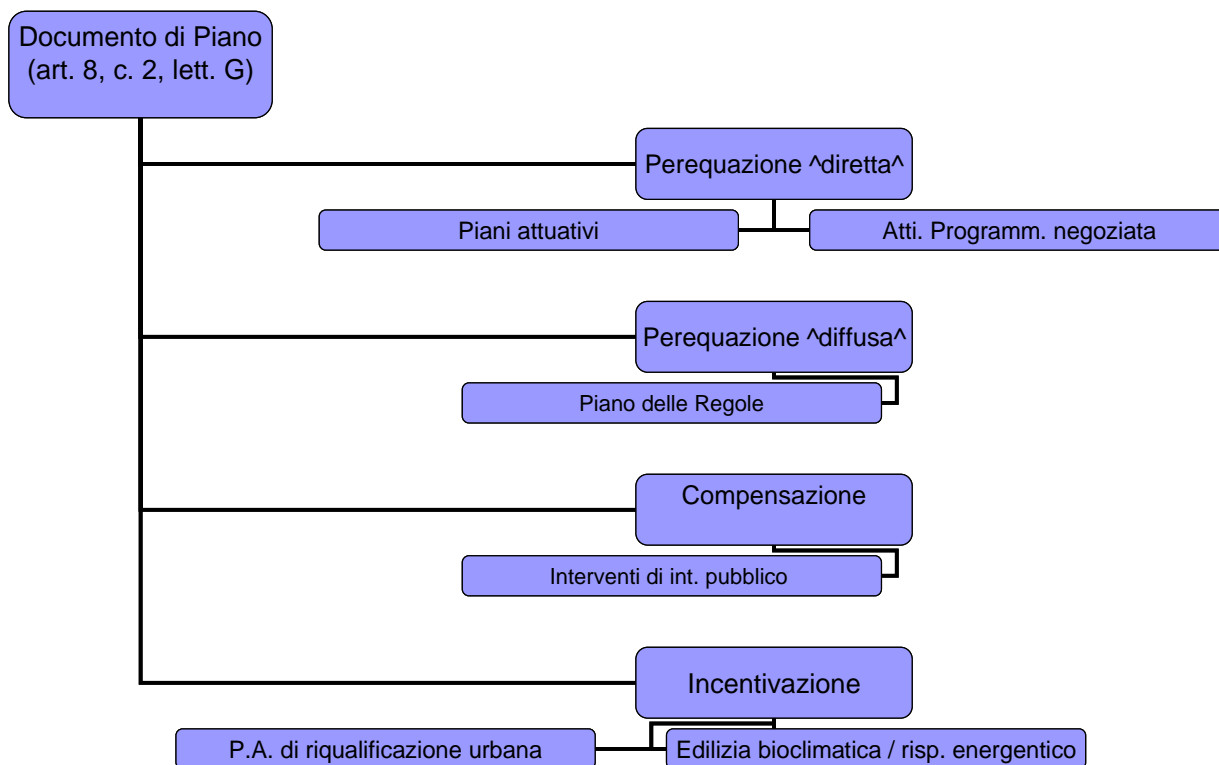
Tali diritti "*sono liberamente commerciabili*" (**art. 11, c. 4**) e al proprietario è rimessa la facoltà di scegliere se:

- ricevere le aree o i diritti volumetrici in questione; **oppure**
- realizzare direttamente - sulla base delle indicazioni del **Piano dei servizi** - gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o

stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio", (art. 11, c. 3, secondo periodo). Con buona pace della disciplina pubblicistica in tema di appalti.

Solo per completezza segnalo che la dizione “*sono liberamente commerciabili*” è necessaria, in quanto nella legislazione vigente il commercio dei diritti edificatori non è ammesso, se non nella limitatissima forma della cessione di volumetria tra fondi omogenei e contigui.

## **Riepilogo generale**



## Conclusioni: un primo ordine

La tecnica di scrittura utilizzata dal legislatore regionale dice molto e nulla: in buona sostanza essa lascia amplissimo spazio alle amministrazioni locali nel dettare le (nuove) regole di pianificazione territoriale. Lo sganciamento espresso dal D.M. 1444 legittimerà le aspettative delle amministrazioni più dinamiche ed innovative: al tempo stesso, l'assenza di indicazioni concrete sul da farsi, potrebbe suggerire alle

amministrazioni più timorose di replicare la tecnica della zonizzazione tradizionale, in nessun modo vietata, al pari della tecnica perequativa.

Le piccole amministrazioni, dove più facile è la discriminazione dei cittadini per collocazione territoriale e dove è al contempo più semplice la sperimentazione urbanistica, saranno chiamate a *fare da cavia*: alle emanande disposizioni circa il **contenuto obbligatorio** dei **PGT** dei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, è ragionevole ritenere che guarderanno piccole e grandi amministrazioni, nella speranza che si indichi qualche cosa di più del mero contenuto obbligatorio del Piano di governo del Territorio (art. 7, comma 3<sup>o</sup>). Fermo restando, ovviamente, che l'espressione contenuta nel terzo comma dell'art. 7 della legge regionale - "*... quali dei contenuti del PGT di cui agli articoli 8, 9 e 10 devono obbligatoriamente essere previsti nei PGT di tali comuni ...*" - non può certo essere letta nel senso che vi siano contenuti differenziati tra realtà con popolazioni diverse sotto il profilo numerico, sopra o sotto la soglia dei 15.000 abitanti<sup>10</sup>.

Poiché è ragionevole ritenere che la Regione Lombardia si prenderà tutto il tempo necessario per rilasciare i criteri di cui al terzo comma dell'art. 7, l'appuntamento è al **31 marzo 2006**, a un anno dalla data di entrata in vigore della legge regionale 12/2005, salvo - ovviamente - apprezzabili accelerazioni da parte degli uffici regionali.

## **Conclusioni: un secondo ordine**

C'è un secondo ordine di conclusioni cui vorrei accedere: che non sono strettamente tecniche e non vogliono esserlo. Queste muovono dalla sensazione di **spaesamento** che è facile percepire tra gli addetti ai lavori.

Solo in piccola parte originato dalla novità dei riferimenti lessicali e di impianto, esso è in buona parte dovuto dal fatto che è venuto meno il modello di pianificazione territoriale basato sulle zonizzazioni e sugli standard, come elementi fisici, facilmente individuabili ad una semplice scorsa delle tavole. Il disagio aumenta quando si

comprende che, in assenza di un piano direttore, **sarà il Piano dei Servizi ad assumere il ruolo dominante nella gestione territoriale**: un Piano che nella realtà pochi o nessuno di noi credo abbiano visto e quindi faticano a immaginare.

**Ecco quindi la fine un mondo**: ma, ricorda **Ernesto De Martino**, la fine di *un* mondo non è la fine *del* mondo, non ha nulla di patologico: “*anzi è un’esperienza salutare, connessa alla storicità della condizione umana. Finisce il mondo dell’infanzia e comincia quello dell’adolescenza, finisce il mondo dell’adolescenza e comincia quello della maturità, finisce il mondo della maturità e comincia quello della vecchiaia (...)*”. È l’apocalisse senza *escaton* (cioè senza promessa di riscatto) della cultura occidentale in crisi che getta nel panico, non le apocalissi della tradizione giudaico-cristiana né le apocalissi escatologiche del terzo mondo<sup>11</sup>.

Nella realtà, la legge regionale presenta, pur con le pecche connaturate a tutto ciò che è umano, il pregio di un disegno finalmente non parcellizzato della gestione del territorio: potremmo ovviamente ironizzare sul fatto che tale disegno giunge dopo anni di legislazione dedicata, dove l’eccezione era la regola, espressione di un sistema assolutamente ipocrita che se da una lato non perdeva occasione di affermare la priorità della pianificazione ordinaria e la supremazia delle *^regole^*, in un’ottica che pare riecheggiare la definizione di Pubblica Amministrazione come organizzazione regolatrice di conflitti propria della teoria dei giochi, dall’altro, instancabilmente emanava disposizioni così espressamente derogatorie al sistema da costituire esse stesse sistema di regole. Sistema così forte della provenienza istituzionale che - dissi provocatoriamente a un convegno sulla città parafrasando **Alan Watts** - potremmo definire “*l’urbanistica un gioco la cui prima regola è: non ci sono regole*”<sup>12</sup>. Ma questo – forse - è il passato e il futuro va guardato con occhi nuovi.

Questo era il primo punto su cui mi piaceva appuntare l’attenzione.

Il secondo – meno rimarcato nei commenti di questi giorni – riguarda il fatto che la legge regionale conclude definitivamente, pur all’interno di un sistema di garanzia, il processo di investitura delle amministrazioni locali in materia di pianificazione

territoriale. Qui, lo confesso, la **sensazione di spaesamento** è – almeno per me – totale. Si tratta di un processo che viene da lontano, dalle deleghe alle regioni degli anni settanta, conclusosi con le modifiche all’art. 117 della Costituzione e alle – in verità ben poco comprensibili – disposizioni legislative che ne sono seguite. Anche questo caso potremmo ironizzare sul fatto che i grandi errori sono stati compiuti dalle amministrazioni locali, non da quelle centrali: ricordo, per tutti, il Piano Regolatore di un milione di abitanti del Comune di Como del 1957, che fu il Ministero dei Lavori Pubblici a bloccare, stralciando l’assalto al Centro Storico.

Nel momento in cui ogni comunità è definitivamente artefice del proprio destino, pare ovvio chiedere ai soggetti decisori una attenzione quasi drammatica agli esiti delle scelte nei confronti degli altri membri della comunità: nati come non nati, vissuti come ancora da venire. Questa legge, proprio per le potenzialità che contiene e le deleghe che assegna senza possibilità di revoca, chiede quindi a tutti noi un scatto etico ineludibile. Ora: è anche possibile che il panorama politico sia un luogo dove – con le dovute eccezioni – l’occhio non trovi riposo, ma è anche vero che **i politici non esauriscono la platea dei decisori**. Il pubblico che ho di fronte è un ottimo esempio della molteplicità di soggetti da cui il territorio è di fatto governato, tanto più se si considera che la storia dell’urbanistica è la storia di un conflitto permanente tra proprietà e interessi comuni e che essa segue, non precede, la storia dell’utilizzo pubblico dei suoli.

Ecco che siamo tornati alla dimensione etica da cui siamo partiti.

Se, come abbiamo detto, questa legge da una lato lascia libere le amministrazioni locali di determinare i contenuti della pianificazione territoriale, e dall’altro offre a queste strumenti potenti di attuazione delle strategie di pianificazione, quale appunto l’istituto della perequazione, di fronte ad un simile potenziale la preghiera che il territorio ci formula sommessamente è quella della **massima attenzione agli esiti delle scelte**, nel rispetto per chi questo territorio ha vissuto e per chi deve ancora abitarlo.

Confesso di non conoscere cosa garantisca un buon risultato sotto questo profilo. So però che le scelte vanno prese nella consapevolezza della transitorietà del nostro passaggio e, al tempo stesso, della indelebilità dei nostri segni, **in quella coscienza di vicinanza ed estraneità, di presenza e transitorietà della condizione umana che forse non garantisce la bontà del risultato, ma che certamente ci mette nella migliore condizione per conseguirlo.**

Di questa coscienza armoniosa è felice sintesi l'epigrafe che **Felix Klee** fece incidere sulla lapide del padre Paul, che mi piace recitare nella speranza che la possiamo fare nostra:

*Io non appartengo a questa vita*

*Perché vivo bene con i morti, come non i non nati*

*Più vicino di altri al cuore della creazione*

*Ma sempre troppo lontano*

Como, 13 aprile 2005

avv. Lorenzo Spallino

---

<sup>1</sup> **M. Difino**, *Vincoli urbanistici e sistema perequativo*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, atti del IV Convegno nazionale, Milano, 2001, p. 325.

<sup>2</sup> **N.T.A. del Comune di Reggio Emilia**: art. 27 *Ambiti di perequazione urbanistica*; art. 46 *Campo di applicazione della Città della trasformazione*; art. 47, *Criteri generali d'intervento per le aree di trasformazione*; art. 48 *Aree di trasformazione urbana*, art. 49 *Aree di Trasformazione integrata (Ti)*; art. 50 *Aree di Trasformazione ambientale (Ta)*; art. 51 *Aree di Trasformazione del Territorio extraurbano (Te)*; art. 52 *Aree di Trasformazione sportive-ricreative e sanitarie a dominanza ambientale (Ts)*; art. 53 *Aree di Trasformazione Produttive Polifunzionali (App)*; art. 54 *Aree di Trasformazione Produttive (Ap)*; art. 55 *Regole progettuali per le Aree di Trasformazione*.

<sup>3</sup> **N.T.A. del Comune di Roma**: art. 13 *Criteri di perequazione urbanistica*; art. 14 *Compensazioni*.

<sup>4</sup> **T.A.R. Reggio Emilia**, sez. I, 14.1.1999 n. 22 e **T.A.R. Lazio**, sez. I, 19.7.1999 n. 1652. In dottrina, la migliore ricostruzione dell'istituto della perequazione all'interno della evoluzione della giurisprudenza amministrativa in tema di utilizzo del suolo e reiterazione dei vincoli espropriativi, è di **M. Difino**, *Vincoli urbanistici e sistema perequativo*, cit.

<sup>5</sup> **L.R. 12/2005, art. 11. (Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica)**

1. Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3.
2. Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.

3. Fermo restando quanto disposto dall'art. 1, commi da 21 a 24, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio.
4. I diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione ai sensi del comma 3 sono liberamente commerciabili.
5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione in misura non superiore al 15% della volumetria ammessa per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18.

<sup>6</sup> **L.R. 12/2005, art. 8, c. 2:**

Sulla base degli elementi di cui al comma 1, il documento di piano:

- *omissis*
- g) definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione

<sup>7</sup> **L.R. 12/2005, art. 44 (Oneri di urbanizzazione):**

18. I comuni possono prevedere l'applicazione di riduzioni degli oneri di urbanizzazione in relazione a interventi di edilizia bioclimatica o finalizzati al risparmio energetico. Le determinazioni comunali sono assunte in conformità ai criteri e indirizzi deliberati dalla Giunta regionale entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

<sup>8</sup> **Legge 15 dicembre 2004, n. 308** "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"

[omissis]

- 21. Qualora, per effetto di vincoli sopravvenuta, diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia stato già assentito a norma delle vigenti disposizioni, e' in facoltà del titolare del diritto chiedere di esercitare lo stesso su altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori.

- 22. In caso di accoglimento dell'istanza presentata ai sensi del comma 21, la traslazione del diritto di edificare su area diversa comporta la contestuale cessione al comune, a titolo gratuito, dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto.
- 23. Il comune può approvare le varianti al vigente strumento urbanistico che si rendano necessarie ai fini della traslazione del diritto di edificare di cui al comma 21.
- 24. L'accoglimento dell'istanza di cui ai commi 21 e 22 non costituisce titolo per richieste di indennizzo, quando, secondo le norme vigenti, il vincolo sopravvenuto non sia indennizzabile. Nei casi in cui, ai sensi della normativa vigente, il titolare del diritto di edificare può richiedere l'indennizzo a causa del vincolo sopravvenuto, la traslazione del diritto di edificare su area diversa, ai sensi dei citati commi 21 e 22, è computata ai fini della determinazione dell'indennizzo eventualmente dovuto.

<sup>9</sup> **L.R. 12/2005- Art. 7 (Piano di governo del territorio)**

1. Il piano di governo del territorio, di seguito denominato PGT, definisce l'assetto dell'intero territorio comunale ed è articolato nei seguenti atti: a) il documento di piano; b) il piano dei servizi; c) il piano delle regole.
2. La Giunta regionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio atto le modalità per la pianificazione comunale, anche in relazione a quanto disposto dagli articoli 3 e 4.
3. Al fine di soddisfare le esigenze di semplificazione e di essenzialità, per i comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, la Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente e sulla base degli indirizzi di cui all'articolo 5, comma 3, lettera a), emana, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, criteri volti ad individuare quali tra i contenuti del PGT di cui agli articoli 8, 9 e 10 devono obbligatoriamente essere previsti nei PGT di tali comuni, la cui approvazione è conseguentemente subordinata all'entrata in vigore dei predetti criteri.

<sup>10</sup> **L. r. 12/2005- Art. 7 (Piano di governo del territorio)**

1. Il piano di governo del territorio, di seguito denominato PGT, definisce l'assetto dell'intero territorio comunale ed è articolato nei seguenti atti: a) il documento di piano; b) il piano dei servizi; c) il piano delle regole.
2. La Giunta regionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con proprio atto le modalità per la pianificazione comunale, anche in relazione a quanto disposto dagli articoli 3 e 4.
3. Al fine di soddisfare le esigenze di semplificazione e di essenzialità, per i comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, la Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente e sulla base degli indirizzi di cui all'articolo 5, comma 3, lettera a), emana, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, **criteri volti ad individuare quali tra i contenuti del PGT di cui agli articoli 8, 9 e 10 devono obbligatoriamente essere previsti nei PGT di tali comuni**, la cui approvazione è conseguentemente subordinata all'entrata in vigore dei predetti criteri.

<sup>11</sup> **Marco Revelli**, *Spaesamento e nichilismo. I tratti di un'apocalisse culturale irreversibile divenuti modelli prescrittivi dell'agire sociale*, su [http://www.weblab900.it/db900/interpretazioni/Linizio\\_alla\\_fine.htm](http://www.weblab900.it/db900/interpretazioni/Linizio_alla_fine.htm)

---

<sup>12</sup> *Sull'urbanistica lombarda come gioco senza regole* in **Sulla città, oggi / Governo e politiche urbane nella società globale**<sup>^</sup>. Convegno Nazionale di Studio Università Cattolica S.C. di Milano – Dipartimento di Economia Internazionale, delle Istituzioni e dello Sviluppo, Milano 18.4.2002 [Ed. Franco Angeli, 2002]