

Perequazione e compensazione nella L.R. Lombardia 12/2005

di Lorenzo Spallino

Perequazione, compensazione: lemmi

I lemmi 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). Perequazione e compensazione esprimono nella lingua italiana concetti cui sottostà un'inevitabile dimensione di natura etica, non collegabile al mero dato di scambio della controprestazione. Assunte a regola urbanistica, perequazione e compensazione marcano l'assunto secondo il quale è la comunità, nel senso più ampio, che si deve far carico delle diseguaglianze potenzialmente derivanti dalla pianificazione territoriale.

La perequazione nel panorama legislativo

La legislazione nazionale contempla nel solo Articolo 24 della Legge Urbanistica il tentativo di obbligare i 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. Ispirato al principio di "sussidiarietà orizzontale" o, altrimenti detto, di "giustizia distributiva", l'istituto della perequazione – che ha avuto nelle amministrazioni di Reggio Emilia e Roma i precursori più noti, passati indenni al vaglio giurisprudenziale – impone ai proprietari dei lotti interessati di aggregare, attraverso atti di natura privatistica, la volumetria edificatoria di tutti i lotti – compresi quelli che saranno successivamente ceduti all'amministrazione – entro "aree di concentrazione". Tutti i proprietari, nessuno escluso, beneficiano *pro quota* della potenziale volumetria complessivamente assegnata alla zona sotto forma di indice fondiario: in tal modo si vuole rendere giuridicamente e finanziariamente eguale il trattamento di tutti i lotti superando la discriminazione intrinseca alla disciplina urbanistica tipica della tecnica "zonizzazione + standard". Discriminazione peraltro frutto di una degenerazione del sistema, posto che nella Legge Urbanistica il P.R.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" (M. Difino).

Il modello lombardo del "Piano Direttore"

I tentativi di dare attuazione concreta alla perequazione dovevano tenere conto della suddivisione del territorio in zone omogenee detta a dal D.M. 1444/1968, norma quadro non eludibile. La Legge 12/2005 della Regione Lombardia disapplica espressamente il D.M. 1444, imponendo di determinare attraverso il Piano dei Servizi quantità minime per servizi pubblici di interesse pubblico o di interesse generale non ripartiti per categorie, analo-

gamente alla proposta di Legge Nazionale sul Governo del Territorio (D.L. n. 4707) cui è affidato il compito di riformare la Legge Urbanistica del 1942. A differenza della proposta di legislazione nazionale, il legislatore lombardo non percorre la strada dello sdoppiamento tra Piano Strutturale, cui è assegnata la funzione programmatica, e Piano Operativo, cui spetta la funzione di conformare la proprietà, disponendo invece il debutto del Piano Direttore, fatto solo di indici e funzioni per le aree di trasformazione ed attuato con elevata libertà direttamente attraverso i piani attuativi, valutati caso per caso dalla Giunta senza passare per il voto del Consiglio Comunale.

La perequazione nella L.R. Lombardia 12/2005

La L.R. 12/2005 tratta di perequazione e compensazione all'Articolo 11, dove gli istituti appaiono anzitutto facoltativi. Il Documento di Piano è il luogo delle scelte preliminari: è in questa sede che le Amministrazioni locali possono individuare i criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione (Art. 8, c. 2, lettera g). Definiti i criteri, è data una prima forma di perequazione, che può essere definita "diretta", secondo la quale i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale – la cui definizione può essere rinvenuta *per relationem* attraverso la L.R. 14.3.2003 n. 2, non 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). Una seconda forma di perequazione, che può essere definita "diffusa", è quella secondo la quale 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 dell'utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo" (Art. 11, c. 2, secondo periodo).

La compensazione nella L.R. Lombardia 12/2005

Nell'ottica di superare le tradizionali tensioni legate alla monetizzazione delle espropriazioni, le amministrazioni locali possono, nel rispetto dei criteri fissati dal Documento di Piano (Art. 8, c. 2, lettera g), attribuire "alle aree destinate alla realizzazione d'interventi di interesse pub-

blico 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).

Sarebbe frustrante chiedersi dove stia il rispetto della disciplina pubblicistica in tema di appalti, sia di opere come di servizi, se criterio preferenziale di scelta dell'operatore diviene la titolarità dell'area, mentre vale piuttosto ricordare che la dizione "sono liberamente commerciabili" (comma 4) 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.

Spaesamento, poteri e territorio

Al di là delle prime riflessioni di ordine tecnico, esiste un ordine di considerazioni in genere sottaciuto ma diffuso: esso riguarda in prima battuta la sensazione di spaesamento che è facile percepire tra gli addetti ai lavori all'uscita della Legge, e in seconda battuta la pressoché

definitiva conclusione del processo di investitura delle Amministrazioni locali in materia di pianificazione territoriale. Solo in piccola parte originato dalla novità dei riferimenti lessicali e di impianto, lo spaesamento è in buona parte dovuto dall'essere venuto meno un modello di pianificazione territoriale basato su elementi fisici, facilmente individuabili a una semplice scorsa delle tavole. Ecco quindi la fine di *un* mondo, che però, ricorda Ernesto De Martino, non è la fine *del* mondo, non ha in sé nulla di patologico, è anzi esperienza salutare, connessa alla storicità della condizione umana, mentre va dato atto che la Legge Regionale presenta il pregio di un disegno finalmente non parcellizzato della gestione del territorio.

Ed ancora: se il legislatore lombardo, da un lato lascia libere le amministrazioni locali di determinare i contenuti della pianificazione territoriale entro minime cornici di controllo, e dall'altro offre potenti strumenti di attuazione delle strategie di pianificazione, di fronte ad un simile *mix* di strumenti e poteri, la preghiera che il territorio formula 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 scelte di questo calibro vanno prese nella consapevolezza della transitorietà del nostro passaggio e, al tempo stesso, dell'indelebilità dei nostri segni, in quella coscienza della precarietà della condizione umana che forse non garantisce la bontà del risultato, ma che certamente mette nella migliore condizione per conseguirlo.

Manuale di Urbanistica
Giulio Einaudi Editore

Pianificazione diretta

Piani attuativi

Atti Programmi negoziati

Pianificazione diffusa

Strumenti Regionali

Compensazione

Interventi trasferibili

Incentivazione

Attività pianificata urbana

Edilizia bioclimatica (risp. energetico)