



COMUNE DI  
**LUVINATE**

**PGT**

2010-2014

**PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO**

Maurizio Mazzucchelli  
*architetto*

Alberto Mazzucchelli  
*ingegnere*

Roberto Pozzi  
*architetto*

*partners*

arch. Silvana Garegnani  
ing. Marco Lanfranconi  
arch. Paola Ramella

DdP 2010 DOCUMENTO DI PIANO

**APPROVAZIONE**

DdP02.0 PRINCIPI POLITICI DI GOVERNO:  
EQUITA' ED EFFICACIA DEL PIANO

EDIZIONE

ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE DI C.C. n°..... DEL .....

Adozione	Deliberazione C.C. n° ..... del .....
Controdeduzioni	Deliberazione C.C. n° ..... del .....
Approvazione	Deliberazione C.C. n° ..... del .....
Pubblicazione	B.U.R.L. .... n° ..... del .....
Entrata in vigore	.....

Il Sindaco

Il Responsabile del Procedimento

Il Segretario Comunale

**I PROGETTISTI**

ing. Alberto Mazzucchelli

arch. Roberto Pozzi

arch. Maurizio Mazzucchelli

Ord. Ing. Prov. Varese n° 1625  
SIA - Società Svizzera Ingegneri  
e architetti n° 160796

Ordine degli Architetti  
della Provincia di Varese  
n°1017

Ordine degli Architetti  
della Provincia di Varese  
n°1213

Studio Associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

info@saproject.it  
www.saproject.it

# COMUNE DI LUVINATE

## PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

**Legge Regionale 11 marzo 2005 n° 12**

**Silvano Calderato**  
*Sindaco*

**Alessandro Boriani**  
*Vicesindaco*

**Angelo De Amici**  
*Assessore all'urbanistica*

**Paolo Turconi**  
*Responsabile del Procedimento*

### Estensori del Piano:

**Alberto Mazzucchelli**  
*Ingegnere*

**Roberto Pozzi**  
*Architetto*

**Maurizio Mazzucchelli**  
*Architetto*

### **Collaborazione:**

**Monica Filpa, Ingegnere**  
**Marina La Palombara, Architetto**  
**Roberto Santini, GIS manager**

**Maurizio Mazzucchelli**  
*architetto*

**Alberto Mazzucchelli**  
*ingegnere*

**Roberto Pozzi**  
*architetto*

DOCUMENTO DI PIANO 2010

**Ddp**

Studio associato  
**INGEGNERIA**  
**ARCHITETTURA**  
**URBANISTICA**

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

[Info@saproject.it](mailto:Info@saproject.it)  
[www.saproject.it](http://www.saproject.it)

**AVVERTENZA IMPORTANTE**

Il presente documento è depositato presso la SOCIETA' ITALIANA DEGLI AUTORI ED EDITORI (S.I.A.E.) Sezione OPERE LETTERARIE ED ARTI FIGURATIVE (OLAF) presso la sede di Roma, via della Letteratura 30, al fine di tutelarne il diritto d'autore.

E' vietata la riproduzione e qualsiasi uso non attinente a procedimenti edilizi ed urbanistici nel territorio del Comune di Luvinata.

E' vietata la modifica del documento senza la preventiva ed espressa autorizzazione da parte degli autori

**Maurizio Mazzucchelli**  
*architetto*

**Alberto Mazzucchelli**  
*ingegnere*

**Roberto Pozzi**  
*architetto*

DOCUMENTO DI PIANO 2010

**Ddp**

Studio associato  
**INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA**

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

[Info@saproject.it](mailto:Info@saproject.it)  
[www.saproject.it](http://www.saproject.it)

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata

## SOMMARIO

Fisionomia politica del Piano di Governo del Territorio	4
Fondamenti generali: equità ed efficacia del piano	6
L'interesse generale: dall'antagonismo all'interesse concorrente	10
Possibili criteri di equità	12
Modello di equità secondo condizione di fatto	12
Modello di equità secondo condizione di diritto	13
Gli strumenti di perequazione per l'equità del piano	15
Gli strumenti premiali per l'efficacia del piano	18

**Maurizio Mazzucchelli**  
*architetto*

**Alberto Mazzucchelli**  
*ingegnere*

**Roberto Pozzi**  
*architetto*

DOCUMENTO DI PIANO 2010

**Ddp**

Studio associato  
**INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA**

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

[Info@saproject.it](mailto:Info@saproject.it)  
[www.saproject.it](http://www.saproject.it)

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata

## FISIONOMIA POLITICA DEL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

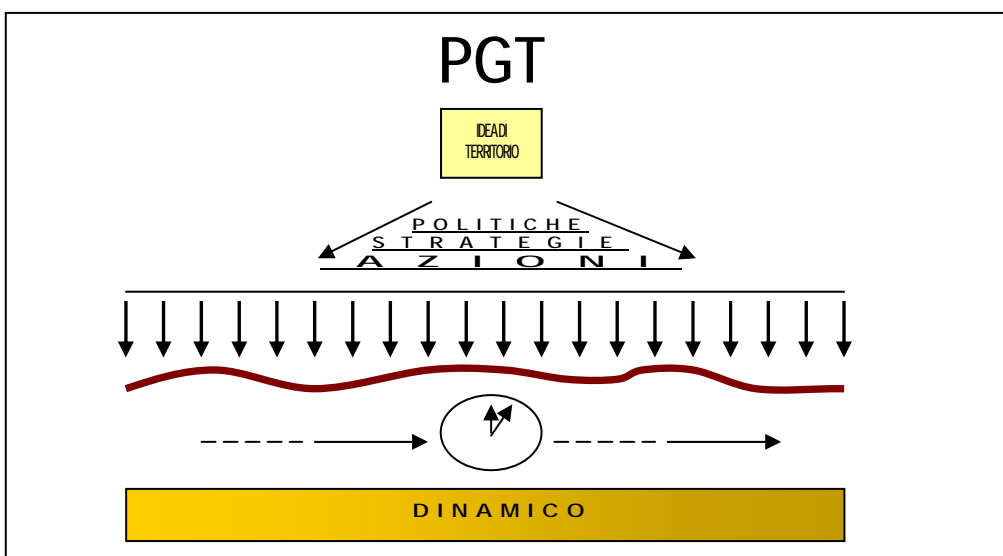
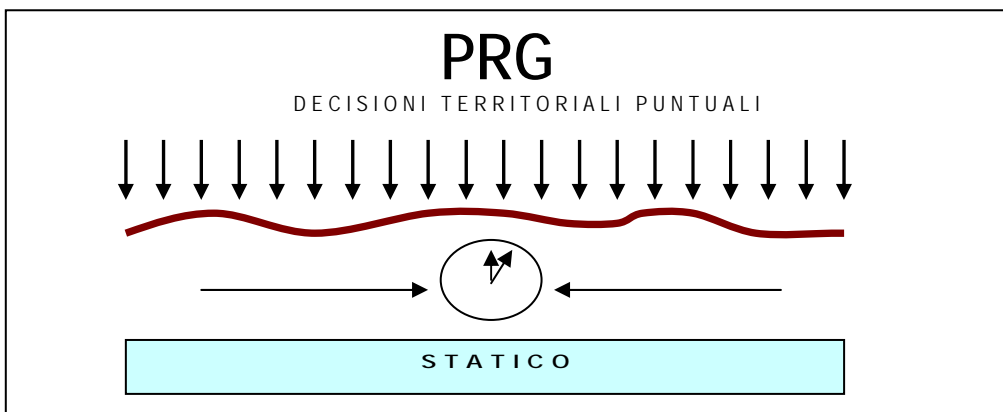
Il Piano di Governo del Territorio istituito dalla Legge Regionale 11 marzo 2005 n° 12 rappresenta una fondamentale novità nell’universo degli strumenti di pianificazione, una svolta che allontana radicalmente dagli usuali modelli di piani urbanistici, i PRG, utilizzati fino al recente passato.

Con il Piano di Governo del Territorio risulta finalmente possibile abbandonare la desueta logica della pianificazione di matrice razionalista, che ha prodotto le filiazioni di piani di tutto il ‘900, per approdare ad un nuovo modello di pianificazione fondato su una dimensione politica e strategica.

L’evoluzione, come accennato, è da considerarsi epocale: si passa da piani concepiti per “ammettere o vietare” un tale accadimento territoriale, a piani che a fronte della definizione di uno scenario di riferimento, dell’espressione della volontà politica di perseguirlo, mettono a punto un insieme di strategie orientate all’effettiva azione.

In altri termini il piano evolve da strumento di controllo a strumento di *governo*, capace di fornire in ogni momento elementi di valutazione per supportare le decisioni territoriali. Emerge dunque un’altra fondamentale cesura con il passato: il piano evolve da una visione statica, rigida, quasi sacrale, verso un modello flessibile, dinamico, in grado di adattarsi al territorio per attivarne i gangli sensibili.

La differenza tra i due strumenti può facilmente essere riassunta mediante i seguenti schemi:



Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

DdP

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata

Dall'esame dell'ideogramma che schematizza la struttura del Piano di Governo del Territorio possono essere colte due fondamentali componenti che preludono alle singole decisioni territoriali: l'*idea di territorio* e l'insieme delle *politiche-strategie-azioni*.

In altri termini risulta evidente che a fondamento del piano devono esistere due distinte dimensioni, compresenti e di pari importanza:

- la *dimensione progettuale del piano*, che identifica in prima battuta l'*idea di territorio*, ovverosia l'orizzonte verso il quale evolverà il territorio governato dal piano, che rappresenterà il continuo termine di riferimento per la costruzione e la contestualizzazione di ogni decisione del piano;
- la *dimensione politica del piano*, nella quale si costruiscono e si regolano i mutui rapporti tra le parti del sistema territoriale, nella quale si valutano gli effetti, nella quale si conferisce responsabilità ed efficacia alle decisioni, nella quale si governano i *diritti* quale materia prima del territorio.

Della *dimensione progettuale del piano* ci si occuperà in altro atto costituente il Documento di Piano del PGT; in questo documento si propongono alcune riflessioni sul cuore della *dimensione politica del piano*, a partire dal seguente assunto di base:

**i diritti di trasformazione del territorio, di norma rappresentati da diritti edificatori, rappresentano la materia del piano: non vi è piano senza misura della sua materia, senza regole fondative per rapportare i diritti di ciascun cittadino o attore territoriale in genere. Gli attori territoriali sono coloro che a vario titolo agiscono sul territorio quali soggetti od oggetti delle trasformazioni; non vi è distinzione tra attori privati e attori pubblici: ciascuno, per propria parte e per proprio interesse, concorre alla costruzione dell'*idea di territorio*. L'*interesse concorrente* permea il rapporto tra gli attori territoriali in qualsiasi processo di trasformazione del territorio: non vi è piano senza equità tra i soggetti e senza efficacia delle decisioni.**

Si dia pertanto lettura delle pagine seguenti per sviluppare riflessioni sulla fondamentale relazione:

**Equità del piano ↔ interesse concorrente ↔ efficacia del piano**

che dovrà informare l'intero sviluppo del processo di costruzione del Piano di Governo del Territorio.

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata

## FONDAMENTI GENERALI: EQUITA' ED EFFICACIA DEL PIANO

La generale riforma degli strumenti di pianificazione apportata dalla L.r. 12/05 si fonda su principi di equità di tutti gli attori territoriali di fronte alle scelte urbanistiche, rinnovando in modo radicale la prassi di una politica del territorio che si è protratta fino alla fine degli anni '90 (ed in alcuni casi fino ad oggi) generando talvolta forti squilibri.

Il nuovo modello di pianificazione nasce dal riconoscimento dell'importanza degli strumenti di perequazione e compensazione urbanistica, citati dalla legge, invero senza particolare incisività, come si evidenzia dall'esame dell'articolo 11 che si propone di seguito.

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.

Il comma introduce un generale principio di *perequazione* negli ambiti soggetti a pianificazione attuativa o a programmazione integrata, secondo il quale il *Documento di Piano* può stabilire:

- criteri per l'assunzione di un indice di edificabilità territoriale omogeneo,
- criteri per la concentrazione dell'indice di edificabilità dato dal diritto edificatorio in dipendenza delle effettive scelte insediative, distinguendo nell'ambito dei suoli soggetti a piano attuativo o a programma integrato tra le aree effettivamente edificabili e le aree destinate a servizi o ad altre funzioni che comunque presuppongono la non edificabilità.

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.

Il comma 2 estende l'applicabilità dei criteri perequativi a tutte le parti del territorio governate dal *Piano delle Regole*, con l'ovvia esclusione delle zone agricole: si stabilisce infatti la facoltà per il Comune, mediante il *Piano delle Regole*, di fissare indici di edificabilità territoriale generalizzati, con facoltà di trasferimento e cessione dei diritti edificatori a favore di suoli ove il *Piano delle Regole* stesso, mediante indici fondiari, consenta una maggiore concentrazione di diritti edificatori.

Il comma stabilisce anche la conseguenza dell'applicazione della facoltà di trasferimento dei diritti edificatori: la cessione di volumi o superfici edificabili determina la cessione gratuita al Comune dell'area cedente il diritto edificatorio.

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it



Trattasi di un tipico criterio di *perequazione generalizzata* sull'intero territorio, enunciato in forma di principio teorico, secondo il quale i diritti edificatori "vocazionali", definiti su base territoriale, sono indipendenti dalle scelte insediative del piano, dalle quali dipende la modalità di impiego di tali diritti in situ o il trasferimento su altri suoli espressamente individuati.

**2 bis.** I comuni possono determinare nel documento di piano i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica di cui al comma 2 in aree di trasformazione concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso.

Il comma in esame precisa i termini di applicazione dei principi perequativi nelle aree di trasformazione di rilevanza sovracomunale, ovverosia facenti parte di due o più comuni. Trattasi di una esplicitazione che ricalca l'auspicio fondativo della legge, volto a favorire una visione territoriale quanto più possibile sovracomunale, fondata sul rapporto sinergico tra gli enti territoriali.

3. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, commi da 21 a 24, della 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), 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.

Il comma 3 estende il generale criterio perequativo del comma 2 introducendo alcuni aspetti particolari, quali la permuta dei suoli destinati a servizi con conseguente trasferimento dei diritti edificatori.

Si stabilisce peraltro la facoltà, pur limitata dall'articolato relativo al *Piano dei Servizi*, di intervento diretto del soggetto privato nella realizzazione delle previsioni di servizi, determinando in tal modo un criterio integrativo rispetto alla perequazione generalizzata per il superamento delle problematiche indotte dalla scadenza quinquennale dei vincoli preordinati all'espropriazione.

Trattasi di uno strumento che consente all'ente comunale di assumere un ruolo attivo nel processo di trasferimento dei diritti edificatori, acquisendone e cedendone, trattando la cessione di aree per servizi in cambio di aree di proprietà comunale rese edificabili per effetto della generale applicazione delle densità edificabili territoriali.

**4.** I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni.

Nonostante possa sembrare che il comma in esame esprima un concetto ovvio, così non è in quanto la chiara e netta enunciazione della commerciabilità dei diritti edificatori consente il superamento delle incertezze che hanno connotato le prime esperienze di perequazione generalizzata condotte su alcuni PRG a partire dalla seconda metà degli anni '90. Occorre notare che con la modifica del testo originario che ha introdotto nell'articolato il "registro delle cessioni", si produce un ulteriore perfezionamento operativo, giacchè tale registro consente di avere traccia e memoria dei trasferimenti di diritti prodotti dall'applicazione del PGT. E' tuttavia opportuno

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata



rilevare che detto registro non determina alcunché in materia di effettiva tangibilità e permanenza del diritto: è infatti sempre necessario effettuare i trasferimenti ancorando i diritti mobilitati a determinate particelle catastali affinché tali diritti diventino *reali* e quindi *registrabili e trascrivibili* presso le conservatorie.

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 per cento della volumetria ammessa, per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, 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, nonché ai fini del recupero delle aree degradate o dismesse, di cui all'articolo 1, comma 3 bis, e ai fini della conservazione degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del d.lgs. 42/2004.

Il comma in esame sovrappone ai temi della perequazione e della compensazione un ulteriore ed importante principio: quello dell'incentivazione.

La norma stabilisce infatti che, mediante fattori incrementali del diritto edificatorio all'interno di ambiti soggetti a pianificazione attuativa, è possibile stimolare e orientare l'azione di riqualificazione di tali interventi, precisando che l'applicazione di un siffatto principio può essere anche finalizzata all'incentivazione di particolari attenzioni verso le problematiche del risparmio energetico.

Il comma rappresenta certamente una importante novità: estendendone il significato entro i canoni del principio espresso dalla legge, risulta infatti possibile correlare i diritti edificatori espressi per mezzo di quantità con gli esiti qualitativi del processo di rinnovamento e costruzione della città.

In altri termini, generalizzando il concetto introdotto dal comma in esame, ne discende che l'attribuzione dei diritti edificatori può essere correlata con la qualità degli interventi che costruiscono e rinnovano la città: l'estensione del concetto di incentivo può dunque consentire l'attribuzione di maggior forza ai dispositivi normativi in materia di paesaggio che nella tradizione urbanistica hanno sempre prodotto una applicazione debole, dagli esiti incerti e difficilmente verificabile.

Da quanto sopra commentato emergono le seguenti considerazioni sintetiche:

- la lettura integrata dell'art. 11 della L.r. 12/05 con gli articoli che definiscono i principi fondativi della legge, rende evidente l'esigenza di fondare la pianificazione su principi di equità,
- gli strumenti di perequazione, premialità, compensazione rappresentano gli elementi di base per la costruzione di un piano fondato su principi di efficacia.

Affinché il processo di pianificazione possa essere condiviso, sostenibile è dunque necessario che il piano sia quanto più possibile equo, ovvero sia capace di attenuare nella misura massima possibile le differenze derivanti dai diversi regimi dei suoli indotti dal piano stesso.

Perché ciò possa accadere è dunque necessario fissare alcuni caposaldi:

- è indispensabile declinare il principio di equità, al fine di stabilire quali soggetti devono essere trattati in condizioni di equità,
- occorre stabilire quali sono le condizioni territoriali entro le quali si deve garantire l'equità,
- occorre stabilire il criterio di determinazione dei diritti generati dal piano affinché risultino coerenti con il principio di equità declinato e con le condizioni territoriali di applicazione,

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

- occorre definire il modello perequativo capace di garantire la circolazione dei diritti edificatori nel rispetto delle peculiarità del territorio e degli obiettivi del piano, capace di garantire quanto più possibile il reale manifestarsi dell'equità del piano,
- occorre definire le modalità di incentivazione e premialità capaci di fare esprimere valori di qualità e di generale interesse ai processi di trasformazione del territorio, ed in generale capaci di conferire efficacia all'azione del piano.

**Maurizio Mazzucchelli**  
*architetto*

**Alberto Mazzucchelli**  
*ingegnere*

**Roberto Pozzi**  
*architetto*

DOCUMENTO DI PIANO 2010

**Ddp**

Studio associato  
**INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA**

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

[Info@saproject.it](mailto:Info@saproject.it)  
[www.saproject.it](http://www.saproject.it)

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata

## L'INTERESSE GENERALE: DALL'ANTAGONISMO ALL'INTERESSE CONCORRENTE

Dall'esame dell'intero testo della Legge per il Governo del Territorio appare evidente il continuo ricorso alla locuzione *interesse pubblico o generale*, in luogo di quella usualmente impiegata nel lessico urbanistico di *interesse pubblico*.

Come ovvio, la differenza non è trascurabile e non si esaurisce solamente nel campo terminologico: mentre l'*interesse pubblico* presuppone che il soggetto esercente attività o funzioni che rivestono tale interesse sia propriamente un soggetto pubblico (un ente, frequentemente corrispondente al Comune), l'*interesse generale* risulta indifferente dal soggetto esercente, ed esprime in senso estensivo l'interesse della collettività o quantomeno di un vasto consesso verso l'elemento territoriale (l'attività, la funzione) cui fa riferimento.

In altri termini la legge sposta il centro della valutazione dell'*interesse* dal soggetto esercente al significato che effettivamente l'elemento o l'azione territoriale rivestono, secondo una più ampia logica di *efficacia* del piano, della quale si tratterà più avanti.

Va da sé che la medesima considerazione possa essere applicata coerentemente anche alla sfera dell'*interesse privato*, giungendo a concludere che anche in questo caso il soggetto cui si rivolge la legge non è l'attore che determina l'azione o che da questa trae beneficio, bensì l'azione stessa.

Appare dunque evidente che la legge auspica, o quantomeno consente, una forte virata verso il *piano che fa*, allontanandosi da una tradizione consolidata secondo la quale gli strumenti urbanistici erano al più *piani che prevedono*.

Una siffatta visione, secondo la quale il centro del piano è l'azione e non l'attore, presuppone una condizione irrinunciabile ed indispensabile: è necessario che i soggetti attori a vario titolo coinvolti in un'azione territoriale operino secondo una logica di *interesse concorrente*: in altri termini è indispensabile che il tradizionale confronto tra soggetto privato (il controllato) e il soggetto pubblico (il controllore) evolva in un confronto costruttivo sui temi del territorio, evolva in una coazione di differenti (ma complementari) apporti progettuali.

Perché ciò possa accadere occorre che sia rispettata una fondamentale condizione: gli interessi rappresentati dai soggetti diversi che concorrono all'azione territoriale devono potersi misurare su basi di *equità*.

Sulla base di detto fondamento è ora interessante osservare come, in termini concreti, debba evolvere il rapporto tra i diversi soggetti attori affinché l'azione di piano possa divenire efficace. Perché il piano possa configurarsi quale strumento *capace di fare*, dunque in grado di generare effettive opportunità territoriali è necessario che siano rispettate le seguenti *tre condizioni fondamentali*:

**sia superata la tradizionale rigidità del Piano Regolatore Generale, virando verso un sistema di previsioni-disposizioni di carattere principalmente prestazionale, tali da rendere evidenti gli obiettivi da perseguire mediante l'azione territoriale, senza prefigurare necessariamente un'unica soluzione;**

**siano messi a punto efficaci meccanismi di incentivazione-compensazione-perequazione, in grado di orientare l'azione territoriale quanto più possibile verso esiti compatibili con i migliori risultati attesi dall'attuazione degli obiettivi del piano;**

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54  
Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

**siano condivisi i criteri e i principi di negoziazione e confronto tra i soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati dall'azione territoriale.**

Pianificare nel rispetto delle suddette *tre condizioni fondamentali*, significa dunque rinnovare completamente la struttura del piano, significa allontanare il centro dell'azione da una visione strettamente urbanistica, statica e puramente previsionale, per approdare ad una dimensione *politica-strategica-progettuale* del piano, la cui condizione di base, come ormai noto, sta nel riconoscimento dell'equipollenza tra i diversi attori territoriali, pubblici o privati che siano.

Il raggiungimento di un siffatto obiettivo ha come conseguenza ultima, assolutamente fondamentale, l'attribuzione agli enti di governo del territorio di una capacità progettuale: applicare un piano che nasce e opera in una dimensione *politica-strategica-progettuale* significa proporre soluzioni, promuovere azioni, dialogare con altri soggetti attori; in altri termini significa *progettare il territorio*.

Un'ultima considerazione. Poc'anzi si è affermato che l'azione del piano deriva dalla coniugazione di più contenuti progettuali di diversi soggetti aventi interessi concorrenti affinché tale azione si compia: orbene, quale è dunque il soggetto che pianifica, il titolare della potestà pianificatoria, in un modello di piano fondato sulla concorrenza degli interessi?

La risposta possibile a questa domanda rappresenta un'altra fondamentale differenza tra un modello di piano tradizionale e il modello politico-strategico-progettuale che emerge dalle considerazioni espresse in questa sede: il soggetto titolare della potestà pianificatoria è l'insieme dei soggetti portatori di interessi a vario titolo. Non è più il *Comune* nelle sue diverse componenti tecniche e politiche, bensì è il consesso dei soggetti interessati, dove certamente il comune quale organo di governo riveste un ruolo determinante, nel quale si collezionano i contributi fattivi di tutti i soggetti portatori di interessi:

- il comune,
- altri enti,
- associazioni,
- categorie,
- rappresentanze politiche,
- cittadini tutti.

Ecco allora che, in conclusione, un piano fondato su un modello *politico-strategico-progettuale* non può che svilupparsi da un ampio processo partecipativo, in grado di far convergere contributi sull'*idea di territorio*, sugli *orientamenti del piano* in grado di generare possibili alternative nell'azione e nella modulazione delle strategie, in grado di ampliare quanto più possibile la base di consapevolezza, di condivisione e consenso delle decisioni territoriali.

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

## POSSIBILI CRITERI DI EQUITÀ

Nel paragrafo precedente sono state evidenziate alcune peculiarità proprie del modello di piano generato dall'applicazione culturalmente corretta della L.r. 12/05, di seguito brevemente riepilogate:

- la definizione del soggetto titolare della potestà pianificatoria,
- il riconoscimento della capacità progettuale di ciascun attore territoriale,
- l'assunzione di un modello di piano che vive sulla concorrenza dei diversi interessi, fondato su principi di equità,
- il raggiungimento di una sufficiente efficacia dell'azione di piano.

Si configura dunque un modello di piano nel quale diversi soggetti, portatori di diversi interessi, assumono diversi ruoli: un universo di diversità che si confrontano nel piano per generare il territorio futuro.

Ma qual è la base comune sulla quale rappresentare il confronto tra i soggetti, l'unità di misura comune in grado di valutare i diversi interessi dei diversi soggetti?

Dopo aver letto la necessità di costruire un piano equo tra le righe dell'articolato di legge, l'enunciazione delle *tre condizioni fondamentali* del processo di pianificazione, e l'individuazione della partecipazione come uno dei fattori fondamentali per la corretta costruzione del piano, rendono evidente e confermano l'assoluta necessità di definire a monte del processo di pianificazione una base di diritto su cui fondare le decisioni territoriali, una base di diritto che, appunto, esprima l'*equità* enunciata e riconosciuta.

Costruire una base di diritto su cui fondare le scelte di piano significa definire una unità di misura comune dei diversi interessi territoriali, una sorta di *moneta territoriale* che possa regolare i rapporti tra i diversi attori. Già si è detto dell'esigenza incontrovertibile della flessibilità del piano quale condizione di base per l'efficacia dell'azione: come sarebbe dunque possibile coniugare diversi soggetti, fattori, interessi, senza una base comune, senza un sistema di regole di base che sostenga e orienti il confronto e la negoziazione?

Ecco allora che una delle prime decisioni di base per la costruzione del piano sta proprio nella definizione della misura del diritto, della *moneta territoriale*, e dunque nell'assunzione di un *modello di equità* cui fare riferimento: si tratta certamente di una definizione di base, preliminare e provvisoria, da perfezionare nel corso dello sviluppo del piano, senza la quale sarebbe impossibile sviluppare il piano e dunque costruire il percorso dagli *orientamenti* alle componenti applicative dello strumento.

Per fondare il *modello di equità* del piano è necessario dedicare qualche istante all'enunciazione di qualche termine di riferimento di base, a partire da due possibili modelli estremi, di natura teorica fondati sulla consapevolezza che ogni esito conformativo delle azioni territoriali deriva dalla coazione di condizioni di fatto (la fisicità del territorio) e di diritto (il "piano" del territorio):

- *il modello di equità secondo condizione di fatto*,
- *il modello di equità secondo condizione di diritto*.

### MODELLO DI EQUITÀ SECONDO CONDIZIONE DI FATTO

Il *modello di equità secondo condizione di fatto* presuppone che nella valutazione del diritto si tenga conto delle sole condizioni fisiche del territorio, senza considerare in nessun modo le condizioni derivanti da scelte urbanistiche vigenti.

Il diritto espresso dal modello di equità discende dalla concatenazione delle seguenti valutazioni, da declinarsi opportunamente in funzione delle specificità del territorio:

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it



- individuazione di *ambiti territoriali*, corrispondenti a porzioni di territorio urbanizzato di estensione massima possibile nelle quali sussiste una sostanziale condizione di omogeneità in termini di densità edilizia,
- determinazione, per ciascun *ambito territoriale* individuato, della *densità edilizia media territoriale*, mediante calcolazioni sulla base di dati cartografici (superfici coperte, altezze degli edifici, superficie territoriale dell'ambito),
- ponderazione delle *densità edilizie medie territoriali* per ambiti simili, mediante operazioni di media sotto diverse condizioni (medie aritmetiche, medie ponderali, esclusione dei fattori devianti, etc.) variamente combinate secondo la risposta del modello adottato in funzione del reale gradiente di omogeneità.

Sulla base delle valutazioni sopra richiamate, determinati i valori della *densità edilizia media territoriale* ritenuti maggiormente caratterizzanti gli ambiti territoriali, si attribuisce ad essi il significato di *diritto edificatorio*, equamente attribuito.

Il *diritto edificatorio* corrisponde ad un indice di edificabilità espresso in termini di superficie di pavimento edificabile per unità di superficie territoriale, indifferente rispetto

- alla specifica destinazione d'uso,
- al reale stato d'uso del suolo,
- al reale stato di diritto del suolo (suoli pubblici e privati),
- a qualsiasi disposizione di natura urbanistica.

Il *modello di equità secondo condizione di fatto* esprime dunque un *diritto edificatorio equo* determinato mediante un processo quanto più possibile oggettivo, a partire dalle sole condizioni fisiche del territorio.

Nella pratica applicativa, il *modello di equità secondo condizione di fatto* si rivela particolarmente adatto nei seguenti casi:

- tessuti edilizi fortemente compatti,
- tessuti edilizi con buona omogeneità morfotipologica,
- territori governati da strumenti urbanistici caratterizzati da indici di edificabilità molto variabili,
- territori governati da strumenti urbanistici redatti in epoca recente che risultano fortemente dissonanti rispetto a precedenti strumenti,
- territori governati da strumenti urbanistici caratterizzati da frequenti varianti sostanziali, e quindi privi di stabilità urbanistica.

#### MODELLO DI EQUITÀ SECONDO CONDIZIONE DI DIRITTO

Il *modello di equità secondo condizione di diritto* presuppone che nella valutazione si tengano conto le sole condizioni del territorio indotte dal piano, senza tener conto delle reali caratteristiche fisiche dei luoghi.

Il diritto espresso dal modello di equità discende dalla concatenazione delle seguenti valutazioni, da declinarsi opportunamente in funzione delle specificità del territorio:

- individuazione di *ambiti territoriali*, corrispondenti a porzioni di territorio urbanizzato di estensione massima possibile nelle quali risulta preponderante uno solo tra gli indici di edificabilità stabiliti dallo strumento urbanistico pre-vigente,
- determinazione, per ciascun *ambito territoriale* individuato, del *diritto di edificabilità consolidato*, mediante calcolazioni sulla base di dati cartografici (estensione delle zone omogenee individuate dal piano pre-vigente) e degli indici di edificabilità applicati a ciascuna zona omogenea,
- ponderazione dei *diritti di edificabilità consolidati* per ambiti simili, mediante operazioni di media sotto diverse condizioni (attribuzione degli indici massimi presenti nell'ambito, attribuzione degli indici minimi presenti nell'ambito, varie

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

DdP

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it



esclusioni di fattori devianti, etc.) variamente combinate secondo la risposta del modello adottato in funzione del reale gradiente di omogeneità.

Sulla base delle valutazioni sopra richiamate, determinati i valori dei *diritti di edificabilità consolidati* ritenuti maggiormente caratterizzanti gli ambiti territoriali, si attribuisce ad essi il significato di *diritto edificatorio*, equamente attribuito.

Il *diritto edificatorio* corrisponde ad un indice di edificabilità espresso in termini di superficie di pavimento edificabile per unità di superficie territoriale, indifferente rispetto

- al reale stato d'uso del suolo,
- al reale stato di diritto del suolo (suoli pubblici e privati),
- a future disposizioni di natura urbanistica,

tuttavia condizionato dalle destinazioni urbanistiche impresse dal piano pre-vigente.

Il *modello di equità secondo condizione di diritto* esprime dunque un *diritto edificatorio* determinato mediante un processo quanto più possibile oggettivo, a partire dalle sole condizioni urbanistiche impresse dal piano pre-vigente, posto che a tali condizioni sia attribuito il significato di “diritto pregresso”.

Nella pratica applicativa, il *modello di equità secondo condizione di diritto* si rivela particolarmente adatto nei seguenti casi:

- tessuti edilizi fortemente compatti,
- territori governati da strumenti urbanistici caratterizzati da indici di edificabilità con bassa variabilità puntuale,
- territori governati da strumenti urbanistici redatti in epoca remota, soggetti a sporadiche e modeste variazioni durante il periodo di vigenza.

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

DdP

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

## GLI STRUMENTI DI PEREQUAZIONE PER L'EQUITÀ DEL PIANO

Appurata la necessità di definire il modello di equità più adatto per il territorio a partire dai due modelli teorici enunciati - così da rendere palese la base di riferimento oggettiva per l'attribuzione del diritto edificatorio - si rende ora necessario disquisire sulle conseguenze applicative necessarie perché il modello di equità, qualunque esso sia, trovi compimento.

Con riferimento all'esame critico del testo di legge, proposto in altra parte del presente documento, dal quale si evince la sostanziale indispensabilità di adottare meccanismi perequativi per l'esercizio del piano, è ora necessario definire quale possa essere l'approccio metodologico possibile.

Onde sostenere la scelta del più opportuno tra i possibili meccanismi perequativi, vale la pena trattare in estrema sintesi i due casi più frequenti in letteratura e nell'esperienza applicativa:

- la perequazione generalizzata,
- la perequazione d'ambito (locale, di zona, che dir si voglia).

così da rendere evidenti i limiti applicativi che si porrebbero nell'applicazione ad un piano fondato sull'enunciazione condivisa di uno tra i modelli di equità proposti.

La cosiddetta "perequazione generalizzata" consta di norma nell'attribuzione di un unico indice di edificabilità territoriale all'intera area urbana, fatti salvi evidentemente i diritti edificatori (volumi o superfici) esistenti. Un siffatto meccanismo presuppone sì un approccio equo al piano, in quanto tutti i punti geografici dell'area urbana risulterebbero equamente trattati, tuttavia il diritto generalizzato riconosciuto dal piano certo risulterebbe indifferente rispetto alle reali condizioni dei luoghi (fisiche o urbanistiche che siano), stanti le inevitabili diversità delle varie parti riconoscibili delle aree urbane (si pensi infatti a quanto risultano differenti le aree urbane in ragione della tipologia edilizia o dell'epoca di realizzazione).

La cosiddetta "perequazione d'ambito" consta invece in un meccanismo radicalmente più semplice e di minor portata e risulta di fatto riconducibile alla desueta nozione di "comparto edificatorio" della L. 1150/1942, che rare volte fu applicato con successo nella lunga storia della legge. Un siffatto meccanismo tende a correlare le opere di interesse privato e quelle di interesse pubblico o generale interne ad un determinato ambito territoriale secondo modalità assai simili a quelle di prassi negli strumenti urbanistici attuativi, tuttavia senza considerare che la trasformazione della città avviene in modo diffuso, e che dunque la potenzialità del piano si accresce all'aumentare delle possibili combinazioni tra i diversi interessi privati o generali presenti sul territorio.

Ovviamente non possono essere poste pregiudiziali tendenti ad escludere l'uno o l'altro dei meccanismi perequativi tradizionali, tuttavia da quanto espresso appare quantomeno probabile che quanto sopra descritto possa aderire al modello di piano *politico-strategico-progettuale* solamente in modo parziale, e dunque con pregiudizio per il reale raggiungimento dell'equità del piano.

Posto che il meccanismo della "perequazione generalizzata" possa trovare buona applicazione in contesti territoriali fortemente omogenei, o che possa essere applicato anche ad altre casistiche di tessuti urbani ferma restando le possibili distonie indotte dall'applicazione di un unico indice, posto che il meccanismo della "perequazione d'ambito" pur correttamente applicabile a porzioni omogenee dell'area urbana riconoscendone pertanto le peculiarità, risulta limitato nei fondamenti da una visione per parti della città, si ritiene che a partire dai presupposti di equità enunciati nel presente documento debba essere messo a punto uno specifico strumento perequativo, capace di aderire al modello di equità fatto proprio dal piano.

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

**Ddp**

Studio associato  
**INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA**

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

Perché il modello di equità del piano possa produrre effetti reali è necessario mettere a punto uno specifico modello perequativo portatore delle seguenti caratteristiche di base:

- il modello deve essere di tipo generalizzato, ovverosia operante sull'intera area urbana, onde garantire la massima correlazione possibile tra le iniziative inerenti l'interesse privato e le iniziative inerenti l'interesse generale,
- è necessario che i diritti edificatori di base, di natura territoriale, siano conferiti per *ambiti territoriali*, coerentemente con il modello di equità prescelto, così da corrispondere puntualmente alle reali condizioni del territorio (di fatto o di diritto che siano),
- deve trattarsi di un meccanismo il più libero possibile nel caso di attuazione di interventi diffusi nella città esistente di modesta entità, onde garantire massima potenzialità applicativa,
- deve assumere il carattere dell'obbligatorietà nel caso delle grandi aree di trasformazione cosicché possa fungere da calmiera delle rendite di posizione e da fattore di redistribuzione degli effetti urbanizzativi.

Di seguito si tratteggiano i fondamenti operativi per la definizione e messa a punto di un meccanismo perequativo coerente con il modello di equità del piano, qualunque esso sia, pur premettendo che la puntuale specifica del meccanismo non potrà che essere demandata al Piano dei Servizi e al Piano delle Regole, dunque a seguito della conoscenza puntuale della realtà e delle dinamiche territoriali.

**Il Piano di Governo del Territorio, mediante il Documento di Piano, istituisce il modello di equità e determina i *diritti edificatori* in misura equa a partire da constatazioni quanto più oggettive sullo stato di fatto e di diritto del territorio. I *diritti edificatori* determinati dal Documento di Piano non conformano il territorio e rappresentano la base di riferimento per la costruzione del Piano delle Regole e di ogni procedimento di pianificazione attuativa o programmazione integrata.**

**Il Piano di Governo del Territorio, mediante il Piano delle Regole, individua gli *ambiti territoriali* entro i quali si applicano indistintamente i *diritti edificatori* stabiliti dal Documento di Piano in ossequio al modello di equità assunto. Spetta al Piano delle Regole il compito di precisare la localizzazione e l'estensione degli *ambiti territoriali* con coerenza rispetto ai principi tracciati dal Documento di Piano ai quali attribuire diritti edificatori reali.**

**Il *diritto edificatorio* è applicato a ciascun punto geografico su base di equità. Rappresenta la quantità edificatoria utilizzabile da ciascun attore territoriale per finalità di interesse privato, nel rispetto dei disposti del Piano delle Regole. Le modalità di utilizzazione del *diritto edificatorio* sono stabilite dal Piano delle Regole e dal Piano dei Servizi, secondo due possibili scenari estremi: utilizzazione in loco o trasferimento a favore di altro sito tendenzialmente compreso nel medesimo ambito territoriale.**

**Con il fine di ordinare la forma della città, di dettare i caratteri del paesaggio urbano, sulla base delle peculiarità morfologiche e tipologiche del territorio, il Piano delle Regole attribuisce a ciascun *ambito territoriale* un proprio *indice di edificabilità*, commisurato in**

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

DdP

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

**ragione delle scelte pianificatorie: le quantità in tal modo assegnate determinano la forma del paesaggio urbano, pertanto l'entità di tali indici rappresenta una *decisione territoriale*, del piano, necessaria affinché si producano gli effetti stabiliti in forma di politiche e strategie del Documento di Piano.**

**L'*indice di edificabilità* si configura quale quantità edificabile massima esprimibile da ciascuna area in ragione dei risultati morfotopologici attesi nel rispetto delle decisioni territoriali: tali quantità edificabili risultano di norma maggiori del *diritto edificatorio* in quanto attribuiti su base fondiaria, dunque con l'esclusione di tutti i suoli per i quali il piano preclude l'uso edificatorio.**

**Il differenziale tra l'*indice di edificabilità* e il *diritto edificatorio*, può essere colmato trasferendo i diritti edificatori attribuiti dal Piano delle Regole dalle aree per le quali il piano ha stabilito l'opportunità di escludere l'edificazione: si tratta di norma delle aree destinate all'attuazione delle previsioni del Piano dei Servizi, precluse all'edificazione per fini esclusivamente privati e delle aree urbane per le quali il Piano delle Regole vieta la trasformazione per ragioni di tutela, entrambe comunque portatrici di *diritti edificatori*, pur non direttamente utilizzabili in situ.**

**Il trasferimento di diritti edificatori generati da suoli non direttamente utilizzabili per l'esercizio di interessi esclusivamente privati, a favore di altri suoli ai quali sono attribuiti anche fini di soddisfacimento di interessi di natura privatistica mediante il Piano delle Regole, deve determinare la cessione gratuita della nuda proprietà di dette aree al Comune, con il fine dell'attuazione delle previsioni del Piano dei Servizi, oppure, nel caso dei divieti di edificazione derivanti da ragione di tutela, deve determinare il vincolo perpetuo di non edificazione registrato e trascritto a favore del Comune. Ciò determina la materializzazione del modello di equità assunto in termini economici, noto che il valore dell'area dipende prevalentemente dal diritto edificatorio da questa generato e non dalla specifica destinazione urbanistica.**

Le brevi considerazioni sopra esposte, dal sapore di "motti applicativi" del piano, rendono dunque evidente che non vi può essere equità del piano in assenza di un criterio di perequazione capace di correlare il seguente sistema di decisioni:

- conformazione della città,
  - localizzazione delle funzioni di interesse privato,
  - localizzazione delle scelte di interesse pubblico o generale,
- a partire dal pieno rispetto delle peculiarità del territorio.

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it

## GLI STRUMENTI PREMIALI PER L'EFFICACIA DEL PIANO

Fin qui la trattazione si è snodata sui temi dell'equità del piano in relazione con l'evoluzione del rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati verso un modello di relazione fondato sulla concorrenza degli interessi di più soggetti attori nei processi di trasformazione territoriali.

Per completare la fisionomia politica del Piano di Governo del Territorio tratteggiata in apertura, fondata sulla seguente relazione:

equità del piano  $\leftrightarrow$  interesse concorrente  $\leftrightarrow$  efficacia del piano

È ora fondamentale la trattazione dei temi dell'efficacia del piano, ovvero dei principi politici del piano in grado di fare evolvere la struttura decisionale dello strumento da mero atto di natura previsionale a strumento in grado di provocare le azioni territoriali necessarie per la concreta attuazione della visione politica.

Da una lettura di primo livello della nozione di *interesse pubblico o generale* potrebbe apparire, erroneamente, che l'estensione della nozione di interesse pubblico a quella più ampia di interesse generale, produca l'effetto di "allargare" la sfera dei *servizi* propriamente pubblici a quelli che, analoghi per funzione, possono in realtà essere erogati da altri soggetti, anche di natura privata.

Il vero significato dell'estensione della nozione di interesse pubblico a quella più ampia di interesse generale deve invece essere ricercato in altre componenti che esulano dalla stretta sfera dei *servizi* propriamente detti; in altri termini occorre considerare nella sfera dell'*interesse generale* anche altre componenti o fattori territoriali, quali, ad esempio:

- la qualità del paesaggio urbano,
- la qualità del paesaggio naturale,
- l'accessibilità del territorio,
- l'efficienza del sistema delle urbanizzazioni,
- la funzionalità urbana,
- la vitalità dell'economia locale,
- la riduzione dei consumi energetici,
- la tutela delle fasce sociali deboli,

oltre ad altri che potrebbero aggiungersi in funzione delle politiche territoriali che il piano intende implementare.

L'elencazione delle componenti e dei fattori territoriali che esprimono l'*interesse generale* che il piano governa, riconferma in modo evidente la differenza più marcata tra il modello di pianificazione espresso per lungo tempo dai Piani Regolatori Generali e quello che si intende applicare dei Piani di Governo del Territorio: mentre i PRG di fronte alle sopraelencate componenti dell'interesse generale potevano al più fare di queste dei buoni intenti, dei requisiti da tenere in conto nell'attuazione del piano, il PGT ha il fondamentale compito di mettere a punto gli strumenti necessari perché quelle stesse componenti o fattori possano essere realmente investiti dall'attuazione del piano con il maggior vigore possibile, o addirittura perché il concreto accrescimento dei gradienti di base delle componenti sopra elencate possa essere centrale per l'azione di piano.

Affinché il piano possa porre al centro della propria azione l'elevazione dei fattori e delle componenti dell'*interesse generale*, occorre che siano predisposti i necessari sistemi di incentivazione, di premialità: sarà compito del PGT, ed in particolare del Piano delle Regole, mettere a punto un sistema di *fattori di premialità* in grado di

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

Ddp

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it



stimolare l'attuazione del piano verso la massimizzazione degli effetti attesi per ciascuna delle suddette componenti.

Una siffatta visione prefigura dunque uno strumento con “molteplici leve di comando”, dunque capace di accelerare o decelerare i processi di trasformazione in funzione del ruolo che rivestono sulle diverse politiche e strategie espressione dell'*interesse generale*.

Da quanto sopra ne discende una fondamentale conseguenza filosofica del piano:

**il diritto edificatorio, in capo a ciascun punto geografico del territorio in ragione del modello di equità assunto, corrisponde alla quota di diritto esercitabile anche nel solo ed esclusivo interesse privato;**

**il differenziale tra il diritto edificatorio e l'indice di edificabilità, al quale compete la conformazione del territorio, può essere colmato esclusivamente con azioni di *interesse pubblico o generale*: le azioni di *interesse pubblico*, che di norma danno luogo a servizi, si producono mediante l'applicazione dei *modelli perequativi*; le azioni di *interesse generale*, capaci in primo luogo di sviluppare qualità territoriale e opportunità per i cittadini, si producono mediante le leve della *premierità* e della *compensazione*.**

In termini applicativi si può dunque prefigurare il seguente sistema combinato di scelte strategiche e di azioni del piano, definite dal Documento di Piano e applicate dal Piano delle Regole.

**il Piano delle Regole definisce gli ambiti territoriali ai quali applicare i *diritti edificatori* coerentemente con quanto stabilito dal Documento di Piano.**

**il Piano delle Regole definisce gli *indici di edificabilità*, coerentemente con quanto stabilito dal Documento di Piano, con l'obiettivo di conseguire determinati esiti formali dei processi di modificazione e di costruzione.**

**Il Piano delle Regole, coerentemente con le strategie dettate dal Documento di Piano, definisce gli effetti di interesse generale derivanti dall'azione di piano ai quali deve corrispondere l'applicazione di specifici meccanismi premiali.**

**il differenziale tra il diritto edificatorio di progetto e il diritto edificatorio equo può essere colmato applicando al diritto edificatorio definito per ciascun ambito territoriale specifici fattori moltiplicativi, detti *fattori di premierità*.**

**il Piano delle Regole stabilisce le condizioni che rendono applicabili i suddetti *fattori di premierità*, ovverosia gli effetti minimi che le azioni ammesse dal piano devono determinare affinché siano conseguiti effetti coerenti con le strategie definite dal Documento di Piano.**

**l'attuazione del Piano delle Regole può essere conseguita mediante applicazione combinata di più *fattori di premierità*: resta comunque fisso e non superabile il limite massimo delle quantità edificabili**

Maurizio Mazzucchelli  
architetto

Alberto Mazzucchelli  
ingegnere

Roberto Pozzi  
architetto

DOCUMENTO DI PIANO 2010

DdP

Studio associato  
INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

Info@saproject.it  
www.saproject.it



**determinato dall'applicazione del *diritto edificatorio* stabilito dal Piano delle Regole per ciascun ambito territoriale.**

**Maurizio Mazzucchelli**  
*architetto*

**Alberto Mazzucchelli**  
*ingegnere*

**Roberto Pozzi**  
*architetto*

DOCUMENTO DI PIANO 2010

**Ddp**

Studio associato  
**INGEGNERIA  
ARCHITETTURA  
URBANISTICA**

I-21040 Morazzone  
Via Europa 54

Tel 0332 870777  
Fax 0332 870888

[Info@saproject.it](mailto:Info@saproject.it)  
[www.saproject.it](http://www.saproject.it)

Documento depositato presso la Società Italiana Autori ed Editori (SIAE) Tutti i diritti sono riservati. Vietata la riproduzione non autorizzata