

I VALORI DELLA PEREQUAZIONE (E DELL'URBANISTICA): DI QUALI NON POSSIAMO FARE A MENO?

di *Francesco Chiodelli**

Introduzione: il livello etico della discussione sulla perequazione

Il dibattito sulla perequazione in Italia è solitamente confinato entro gli ambiti di una discussione legata ai meccanismi e alle condizioni dell'implementazione di pratiche perequative. Tale riflessione è certamente rilevante; tuttavia, uno dei rischi possibili è quello di lasciare in secondo piano un versante altrettanto importante del ragionamento sul tema: l'analisi dei valori che stanno alla base della scelta di adottare una certa forma di perequazione¹. Non è un caso che tali valori, nel dibattito corrente, vengono dati per lo più per scontati e considerati a-problematici. Ad esempio, le pratiche perequative in Italia – che, pur nella differenza degli specifici casi, sono quasi tutte assimilabili al un medesimo tipo, quello di forme di perequazione praticate su porzioni limitate di città, funzionali allo sviluppo delle dotazioni territoriali pubbliche del piano² – sono generalmente giustificate in nome dell'equità e dell'interesse generale (quest'ultimo concetto concretizzato essenzialmente nella lotta alla rendita fondiaria e nel recupero di aree per dotazioni pubbliche senza ricorrere all'esproprio). A tal proposito, tuttavia, sorgono alcune domande, rispetto alla quali un approfondimento di riflessione sembra importante; tra queste: cosa si intende precisamente per equità e interesse generale? Sono questi valori adatti e sufficienti a giustificare la scelta di un certo meccanismo perequativo? In caso negativo, quali dovrebbero essere i valori alla base di tale scelta? In che modo è legittimo individuare tali valori?

Tali questioni – che alludono al senso e alla natura non solo delle pratiche perequative, ma, più in generale, dell'urbanistica – sono troppo complesse per trovare risposta esaustiva in questa breve nota. Alcune rapide osservazioni panoramiche sono però possibili anche in questa sede.

* Francesco Chiodelli, GSSI – Gran Sasso Science Institute, francesco.chiodelli@gssi.infn.it.

¹ Ho analizzato la dicotomia tra “livello operativo” e “livello fondativo” del dibattito sulla perequazione in Chiodelli (2013), a cui si rimanda per un approfondimento.

² Si tratta di quella che Camagni (2014) definisce “perequazione localizzata”.

1. La scelta dei valori su cui fondare la perequazione

Come noto, essendo un'attività intimamente normativa, il governo del territorio non può fare a meno di valori etici di riferimento, sulla base dei quali orientare le proprie decisioni. Tuttavia, la scelta di quali siano questi valori pertiene al dominio ampio del dibattito politico, civile e culturale *lato sensu*; tali valori, in sostanza, non possono essere generati in seno al campo dell'urbanistica, ma costituiscono un vincolo esterno a essa (Stein and Harper, 2005)³. Tale constatazione potrebbe apparire triviale, se non fosse che, all'interno del mondo della pianificazione, si può rintracciare ancora una certa tendenza a promuovere selettivamente certi valori *independentemente* dal quadro etico di riferimento in un determinata società. Ad esempio, una parte rilevante dell'urbanistica fonda ancora oggi le proprie azioni su una qualche accezione di interesse generale e su principi di giustizia di matrice utilitarista (Harper and Stein, 1995). E ciò avviene nonostante rischi, criticità e inadeguatezze dell'utilitarismo e della nozione di interesse generale nel campo del governo del territorio siano stati messi in evidenza da tempo (Campbell and Marshall, 2002). Allo stesso tempo, altri valori sono spesso trascurati – e in alcuni casi addirittura violati – dalle pratiche di pianificazione (e perequazione), per quanto essi siano innegabilmente annoverabili tra i valori fondamentali comuni alle società liberal-democratiche occidentali. Tra questi, vi è il principio dell'*uguaglianza formale di trattamento* di tutti i cittadini di fronte alla legge.

2. Da quali valori non possiamo prescindere

In termini generali, si può constatare come, nella maggioranza dei paesi occidentali, la pianificazione degli usi del suolo è praticata frequentemente in violazione del principio dell'*uguaglianza formale di trattamento*.

Come noto, infatti, la pianificazione si compone di scelte di natura prevalentemente discrezionale che comportano un trattamento altamente differenziato dei proprietari interessati dal piano⁴. Ciò sembra valere anche con riferimento alle pratiche di perequazione adottate in Italia – nonostante l'applicazione di meccanismi perequativi permetta di introdurre forme “meno diseguali” di trattamento dei suoli interessati dal piano rispetto a forme tradizionali di pianificazione (Micelli, 2011).

Non è un caso, infatti, che in Italia l'adozione di meccanismi perequativi è stata raramente giustificata esplicitamente in nome della possibilità di accrescere l'*uguaglianza di trattamento* delle norme in materia di usi dei suoli; a essere addotte a sostegno dell'utilizzo della perequazione sono state invece per lo più ragioni di *equità*⁵. Parallelamente, alcune proposte che, in nome di una più rigorosa aderenza al principio di *uguaglianza formale di trattamento*, hanno suggerito l'implementa-

³ Sul tema, sia concesso rimandare anche a Chiodelli (2012).

⁴ Per quanto compiute in nome di ragioni tecniche, queste scelte hanno solitamente ben poco di necessario, essendo quello della pianificazione un sapere “debole” per natura. Sul tema, si veda ad esempio Mazza (1995).

⁵ Si veda ad esempio Camagni (2014).

zione di specifiche forme di perequazione⁶ sono state oggetto di accese critiche⁷; indipendentemente dagli specifici contenuti di tali critiche (e senza considerarne il versante operativo-applicativo, per quanto importante), ciò che è interessante notare è come, nella maggior parte dei casi, queste critiche sembrano sottendere l'idea che il rispetto del principio dell'uguaglianza formale di trattamento non sia prioritario (ma sia, al contrario, da subordinare ad altri valori, quali l'equità, l'efficienza allocativa, l'interesse generale). Simili posizioni, tuttavia, presentano a mio avviso un aspetto problematico.

Ancor prima di discutere limiti e potenzialità di una specifica idea di perequazione (o di pianificazione), sembra infatti necessario riconoscere che *da alcuni valori basilari non si può prescindere*, e non perché questi ci paiano soggettivamente condivisibili (ciò pertiene all'ambito – soggettivamente importante ma pubblicamente irrilevante – dell'etica individuale), quanto perché essi sono valori fondativi dell'etica pubblica della società di cui siamo parte – di modo che, in qualità di urbanisti, siamo deontologicamente tenuti a considerare tali valori come inderogabili (Stein and Harper, 2005). Tra questi, in Italia come nel resto delle liberal-democrazie europee, figura anche il principio dell'applicazione imparziale delle leggi a tutte le persone – ivi comprese delle leggi e delle norme in materia di usi dei suoli. Da questo punto di vista, l'invocazione del principio di equità come *alternativa* a quello di uguaglianza di trattamento nella fondazione delle norme di governo del territorio è problematica. Per quanto il concetto di equità possieda significati multipli e non univoci (Moroni, 2013), e sebbene in alcune interpretazioni appaia avvicinarsi all'ideale dell'uguaglianza di trattamento (ad esempio, in Micelli, 2011), esso rimane tuttavia distinto da quest'ultimo, in quanto implica la necessità di porre in secondo piano il concetto astratto e formale di uguaglianza di trattamento a favore del primato di pratiche di redistribuzione finalizzate al perseguimento di una certa idea di città giusta. Senza entrare qui nel merito della questione, si noti solo che il principio di uguaglianza di trattamento non esclude di per sé la possibilità di *alcune* forme di redistribuzione, come ad esempio ben esemplificato dal pensiero di John Rawls (1971 e 2001): tali forme di redistribuzione sono però *gerarchicamente subordinate* all'idea di uguaglianza formale di trattamento, di cui sono eccezioni precisamente ed eticamente giustificate.

La differenza tra la giustificazione delle pratiche di perequazione (e pianificazione) in nome dell'uguaglianza di trattamento e la giustificazione in nome dell'equità non sembra dunque situarsi tanto nella possibilità di praticare anche forme di redistribuzione (e nemmeno nella loro ampiezza), quanto nei *vincoli* entro cui queste possono essere praticate – nel secondo caso, *qualunque* forma di redistribuzione sembra accettabile se concorre a realizzare il disegno di città desiderato, anche qualora ciò comporti un trattamento *altamente differenziato* dei proprietari interessati.

Posto dunque che il principio dell'uguaglianza formale di trattamento è un valore imprescindibile dell'etica pubblica del nostro paese, compito degli urbanisti dovrebbe essere di conseguenza quello studiare tecniche di pianificazione (e meccanismi di perequazione) che se ne discostino il meno possibile – ed, eventualmen-

⁶ Ad esempio Moroni (2012; 2014).

⁷ Tra i vari, si vedano: Camagni (2014); Gibelli (2014); Micelli (2014).

te, solo in casi eccezionali e in virtù di ragioni *eticamente* rilevanti. A tal proposito, le forme di pianificazione che possono essere immaginate sono diverse. Alcune di queste sono più “radicali” – ad esempio, quelle proposte da Moroni (2007). Altre, invece, sono più in linea con i modi tradizionali di concepire la pianificazione.

Con riferimento specifico alla perequazione, si noti come considerare seriamente l’uguaglianza formale di trattamento non significa per forza rinunciare a qualunque processo di rigorosa pianificazione pubblica; ad esempio, si potrebbero immaginare forme di perequazione che restino all’interno della cornice regolativa del piano tradizionale, pur assegnando un unico indice edificatorio a tutte le aree di intervento – in questo caso, ci sarebbe ancora un preciso disegno di città e una precisa individuazione di aree *sending* e aree *receiving*; ciò che cambierebbe sarebbe “soltanto” il meccanismo di allocazione dei diritti edificatori. Non significa nemmeno dare luogo a una virtuale edificabilità di tutto il territorio nazionale, come prospettato da alcuni commenti alla recente proposta del disegno di legge “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana” a cura del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Maurizio Lupi: ad esempio, anche un indice di edificabilità zero assegnato a tutte le aree – dunque, una totale inedificabilità del territorio – sulla carta risponderebbe perfettamente a un principio di uguaglianza di trattamento. Non significherebbe nemmeno pregiudicare necessariamente le possibilità di un’azione pubblica nel campo delle dotazioni territoriali: anche forme radicali di cattura del valore generato dalle scelte di piano rappresentano un’applicazione possibile del principio dell’uguaglianza di trattamento.

Conclusioni: un punto di partenza comune

Come ho sinteticamente argomentato in questa nota, appare utile che parte della discussione sulla perequazione si concentri anche sul livello etico-fondativo del tema, relativo ossia ai valori sui quali le diverse scelte tecniche devono fondarsi – fermo restando il presupposto che tali valori non possono nascere autonomamente all’interno del campo della pianificazione. Tra questi, un valore fondativo delle liberal-democrazie occidentali è sicuramente quello dell’uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini da parte della legge. Di conseguenza, mi sembra necessario che esso diventi (finalmente) un punto di riferimento irrinunciabile anche nel campo dell’urbanistica (e, di conseguenza, anche in quello della perequazione). Solo *dopo* che ciò è stato individuato come punto di partenza, si possono discutere le diverse alternative tecniche per dare attuazione a tale principio (e se ne possono eventualmente valutare limitate e circostanziate deroghe sorrette da argomentazioni eticamente rilevanti)⁸.

⁸ Sia concesso notare che l’adozione stesa del principio di uguaglianza di trattamento anche nel campo della pianificazione avrebbe probabilmente diversi esiti positivi: tra i vari, permetterebbe di eliminare molti degli incentivi alla corruzione nel campo delle scelte urbanistiche che provengono esattamente dal potere, da parte della pianificazione, di compiere scelte discrezionali dal rilevante impatto in termini economici (Chiodelli and Moroni, 2015); metterebbe poi fine alla discriminazione che viene praticata nei confronti di molte minoran-

Riferimenti bibliografici

- Camagni R. (2014). Perequazione urbanistica “estesa”, rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l’equità e la qualità territoriale. *Scienze Regionali*, 13(2): 29-44.
- Campbell H. and Marshall R. (2002). Utilitarianism’s bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1(2): 163-87.
- Chiodelli F. (2012). Re-politicizing Space through Technical Rules. *Planning Theory*, 11 (2): 115-127.
- Chiodelli F. (2013). Il trasferimento dei diritti edificatori: spunti di riflessione da un seminario. *Scienze Regionali*, 12(2): 129-136.
- Chiodelli F. (2014). Verso un’agenda per città multiculturali: la regolazione spaziale della diversità religiosa in Italia. In: Calafati A.G., a cura di, *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*. Roma: Donzelli, pp. 339-354.
- Chiodelli F. and Moroni S. (2015). Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review* (in corso di pubblicazione).
- Gibelli M.C. (2014). La perequazione urbanistica “estesa”: un’anomalia nel panorama internazionale. *Scienze Regionali*, 13(2): 45-58.
- Harper T.L and Stein S.M. (1995). A Classical Liberal (Libertarian) Approach to Planning Theory. In: Hendler S., ed., *Planning Ethics. A Reader in Planning Theory, Practice, and Education*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, pp. 11-29.
- Mazza L. (1995). Technical knowledge, practical reason and the planner’s responsibility. *Town Planning Review*, 66(4): 389-409.
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Micelli E. (2014). Cinque problemi attorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici. *Scienze Regionali*, 13(2): 9-28.
- Moroni S. (2007). *La città del liberalismo attivo*. Torino: CittaStudi Edizioni.
- Moroni S. (2012). Diritti edificatori trasferibili e regole d’uso del suolo. Appunti in margine ad un libro di Ezio Micelli. *Scienze Regionali*, 11 (3): 123-134.
- Moroni S. (2013). *La città responsabile. Rinnovamento istituzionale e rinascita civica*. Roma: Carocci.
- Moroni S. (2014). Considerazioni critiche su diritti e indici di edificazione. *Scienze Regionali*, 13(2): 59-72.
- Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rocella A. (2014). Problemi giuridici di un mercato dei diritti edificatori. *Scienze Regionali*, 13(2): 73-86.
- Stein S.M. and Harper T.L. (2005). Rawls’s ‘Justice as Fairness’: A Moral Basis for Contemporary Planning Theory. *Planning Theory*, 4(2): 147-172.

ze religiose in relazione alla possibilità di costruire luoghi di culto sul territorio italiano (Chiodelli, 2014).