

IL CICLO DI VITA DEI DIRITTI EDIFICATORI: STRUMENTI E DISPOSITIVI PER IL  
GOVERNO DELLE DENSITÀ URBANE

Guido CODECASA<sup>1</sup>, Emanuele GARDA<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

A partire dai primi anni '70 l'idea di sperimentare "market-based mechanisms" per l'assegnazione e il riconoscimento dei diritti edificatori ha fatto presa nell'agenda di diverse amministrazioni locali. Formule come transfer of development rights, borse dei diritti edificatori e perequazione si sono prestate, a livello locale, alle applicazioni più disparate ma hanno anche rimesso in discussione premesse e pratiche di regolazione delle densità urbane. Il diritto edificatorio, infatti è visto come un "materiale" di progettazione e di scambio degli urban manager, oltre che come "regola". Per superare questa contrapposizione, il paper propone un framework in cui distinguere le principali fasi di gestione del "ciclo di vita" del diritto edificatorio: la sua generazione (congiuntamente alle modalità con cui esso viene assegnato e dotato di valore di scambio); la sua distribuzione e circolazione tra gli operatori della scena urbana; la sua estinzione (funzionale alle fasi di costruzioni e development). Entro tale cornice vengono riconosciuti e ordinati gli strumenti (di natura economica, urbanistica e amministrativa) a disposizione dei governi locali, e gli orizzonti strategici per un loro impiego. Infine sono discusse alcune prospettive di ricerca nell'ottica di una connessione più stretta tra studi di urban management e land use policies.

---

<sup>1</sup> Corresponding author: Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DiAP), Via Bonardi 3, 20133 Milano, e-mail: [guido.codecasa@polimi.it](mailto:guido.codecasa@polimi.it)

<sup>2</sup> Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DiAP), Via Bonardi 3, 20133 Milano, e-mail: [emanuele.garda@polimi.it](mailto:emanuele.garda@polimi.it)

## 1 Introduzione

I piani urbanistici e gli strumenti per la loro attuazione hanno storicamente giocato un ruolo rilevante nella determinazione dei valori di densità e di rendita urbana. Tuttavia, le più consolidate tradizioni di zoning sono state sottoposte a severe critiche in relazione ai loro effetti negativi sull'economia dello sviluppo urbano (Jacobs, 1999; Micelli 2004). Da un lato, l'imposizione di indici edificatori differenziati secondo le tecniche di zoning e growth control ha costituito una fonte di disuguaglianze nel trattamento dei proprietari dei suoli. Dall'altro, le amministrazioni pubbliche si sono scoperte incapaci di agganciare una quota di prelievo sugli investimenti immobiliari per il finanziamento e la costruzione della "città pubblica". Sulla spinta di simili sollecitazioni, a partire dai primi anni '70 l'idea di sperimentare "market-based mechanisms" per l'assegnazione e il riconoscimento dei diritti d'uso del suolo ha fatto presa nell'agenda di diverse amministrazioni locali, prima negli Stati Uniti; in Francia; e solo più di recente anche in Italia.

Varie etichette identificano questa particolare famiglia di iniziative: transfer of development rights (TDR) development rights purchase, borse dei diritti edificatori, perequazione. Simili formule, spesso presentate in alternativa o ad integrazione dei tradizionali meccanismi di regolazione urbanistica, aprono una gamma di alternative relativamente inesplorate su quelle che possono essere le effettive forme di assegnazione dei diritti edificatori e di definizione delle densità edilizie. L'assunto comune a questi approcci è che il diritto edificatorio possa essere trattato come un qualche tipo di bene di scambio, incorporato dal diritto di proprietà dei suoli, eventualmente monetizzabile, e che gli operatori privati possono cedere o raccogliere con vari margini di discrezionalità e a condizioni poste dalle amministrazioni pubbliche. Al di là di questa intuizione di fondo, tuttavia, resta il fatto che l'opzione di trasferibilità dei diritti si presti, a livello locale, alle applicazioni più disparate (cfr. Pruetz e Standridge, 2009; McConnell *et al.* 2003) e che soprattutto, sia riconducibile ad obiettivi politici di natura estremamente diversa (come la conservazione di particolari risorse ambientali, l'acquisizione gratis di suoli, o la promozione del settore immobiliare in fasi di recessione) spesso confusi tra loro. Ad oggi, le cause di questa *varietà* non sono però mai state prese seriamente in considerazione: i meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori si limitano infatti ad essere percepiti semplicemente come un'opzione di governo – che peraltro il dibattito scientifico non ha ancora saputo inquadrare, sia da una prospettiva di policy tools selection (Eliadis *et al.*, 2005), sia da una prospettiva di public administration. In effetti, a parte una generica tensione volta a valutare l'applicabilità di un modello idealtipico – in relazione alle condizioni politiche, amministrative e imprenditoriali (cfr. Pizzor, 1986) – la letteratura internazionale e italiana non pare essersi ancora soffermata sulla natura, le tappe fondamentali, e le sfide operative connesse al processo di *gestione, uso e governo dei diritti edificatori*.

Questo paper mette al centro una questione: che funzione può assumere l'assegnazione dei diritti edificatori nell'economia dello sviluppo urbano? La domanda non si presta a facili risposte, se non altro perché essa sussume due questioni più specifiche: la prima riguarda *come e con quali margini* le amministrazioni pubbliche governano e gestiscono tali diritti; la seconda concerne invece la definizione che vogliamo dare al diritto edificatorio, a questo misterioso “bene immateriale”, e *quali caratteristiche* gli vogliamo riconoscere.

Partiremo dalla seconda questione: essa ci può aiutare infatti a sviluppare un lessico di riferimento. Per fare un esempio, il termine “diritto edificatorio” in ragione degli usi emergenti a cui si presta, resta vittima di un'ambiguità di fondo (Needham, 2002). Delle volte allude all'idea di una moneta di scambio, che i governi locali usano con le controparti private per fissare le possibilità di sviluppo di un'area da riqualificare. Altre volte è un attributo inseparabile dal libero esercizio di proprietà dei suoli, al centro di controversie giuridiche per la riasserzione dello statuto del cittadino contro l'intervento autoritario dello Stato (cfr. Webster e Lai, 2003). Altre volte ancora viene visto come sinonimo di destinazione urbanistica funzionale a un progetto di spazio (Mazza, 2004; 2010). I fraintendimenti tuttavia non si limitano agli *usi* a cui il termine si presta, ma riguardano anche i *significati*.

### 1.1 Un primo lessico – Di che diritti stiamo parlando?

“Edificazione”, “trasformazione”, “sviluppo”, “uso del suolo”, sono locuzioni che troviamo affiancate al termine “diritto”, e che vengono frequentemente mischiate e sovrapposte. Se interrogati a tale riguardo, urbanisti e manager pubblici probabilmente non esiterebbero a dirci che si tratta di espressioni tra loro equivalenti. Ciò che conta – continuerebbero – è che il termine, così combinato, allude a un “materiale”, una “risorsa”. Con essa i governi locali possono formalizzare un proprio progetto di città, incoraggiare forme e densità d'uso dei suoli urbani, e consolidare il proprio peso contrattuale nelle dispute che si aprono attorno a grandi operazioni immobiliari. Tuttavia, sia urbanistica che public management non si sono quasi mai espressi su un punto: *in che cosa* questi diritti consistano precisamente. Lo hanno dato per scontato, consegnandolo al dibattito dei giuristi (che però è definizione locale, ancorato ad agende e vicende legislative dei singoli paesi), oppure a quello dell'economia politica (che però ignora le implicazioni dell'esercizio dei diritti in termini di densità e forma urbana).

Per rispondere, cercheremo di prendere le distanze da queste due tradizioni ormai consolidate. Correndo i rischi di un esercizio di autosovversione (Hirschman, 1995), ci proponiamo di “ritematizzare” la questione riportandola entro una prospettiva di urban management.

Partiamo da una constatazione pratica: quando urbanisti e amministratori pubblici parlano di diritti edificatori, ne parlano perché c'è qualcuno che possiede un terreno e *fa pressioni su di loro perché gli si permetta di sfruttarlo*. In una battuta, i diritti edificatori sono qualcosa che rimanda in primo luogo a un altro diritto già riconosciuto a quella persona, ciò che noi

chiamiamo *diritto di proprietà*. Ancora prima di poter parlare di diritti edificatori, quindi, dobbiamo capire cosa intendiamo per *diritti di proprietà del suolo*.

Il significato del termine è duplice: di *entitlement* e di *enablement*.

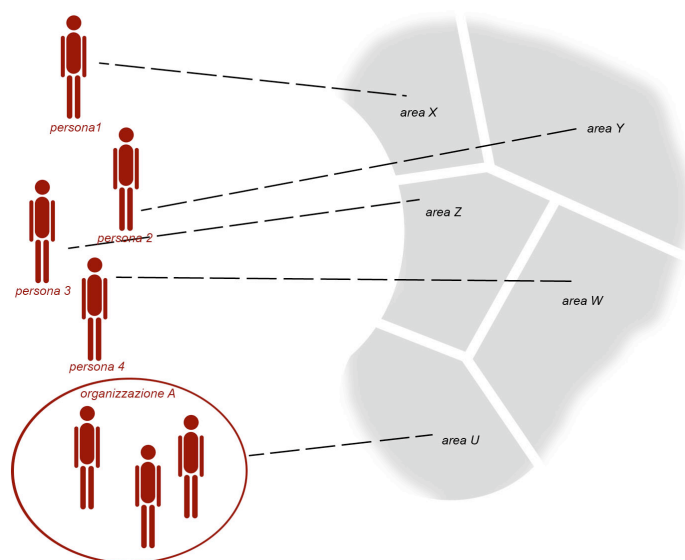


Figura 1 – Diritto di proprietà come relazione di entitlement

Il primo aspetto, quello di *entitlement*, è illustrato intuitivamente dalla figura 1. Il diritto di proprietà è prima di tutto una *relazione*. Attraverso di esso, una comunità riconosce un rapporto esclusivo che intercorre tra i singoli cittadini (o organizzazioni) che la costituiscono e alcune porzioni di territorio in cui si è insediata. La proprietà dei suoli assolve pertanto a un primo compito: risponde alla domanda *chi risponde di quel che succede qui sopra?*

Il diritto di proprietà è *convenzione sociale* (cfr. Panebianco, 2010) con cui si rende noto a priori *chi* debba rispondere, agli occhi di una comunità, della condizione in cui versa un determinato pezzo di territorio, o di ciò che vi sta accadendo. Con essa si istituisce il rapporto tra una persona (o organizzazione) e un oggetto (una porzione di suolo). Ad una scala più alta, l'assegnazione dei diritti di proprietà è uno strumento che una *polity* (cioè una comunità organizzata politicamente) adotta per spartire e delegare ai propri membri le *responsabilità* relative alla *cura e al mantenimento* del territorio in cui essa è insediata.

Con il concetto di *enablement*, invece, si vuole dare a intendere che a questa *responsabilità* può corrispondere *anche* un *titolo d'uso*, o in termini più semplici, il possesso e il godimento del bene suolo. Il senso comune ci spingerebbe a pensare: “delle mie proprietà ci faccio quel che voglio”, ma nella pratica scopriremmo che tale affermazione non si può applicare incondizionatamente al bene suolo. A differenza di altri oggetti, lo sfruttamento del suolo è alla base di controversie e conflitti sociali (Mazza, 2002). Non tutti gli usi sono quindi considerati equivalenti in ragione degli impatti che si ripercuotono nell'intorno e sui nostri

vicini.<sup>3</sup> Ma soprattutto, oltre ad essere un oggetto, il suolo definisce uno *spazio*. In quanto tale esso *contiene* il proprietario. Per definizione *sopravvive* al proprietario. Si eredita. Si può degradare ma non si può distruggere né buttare via.

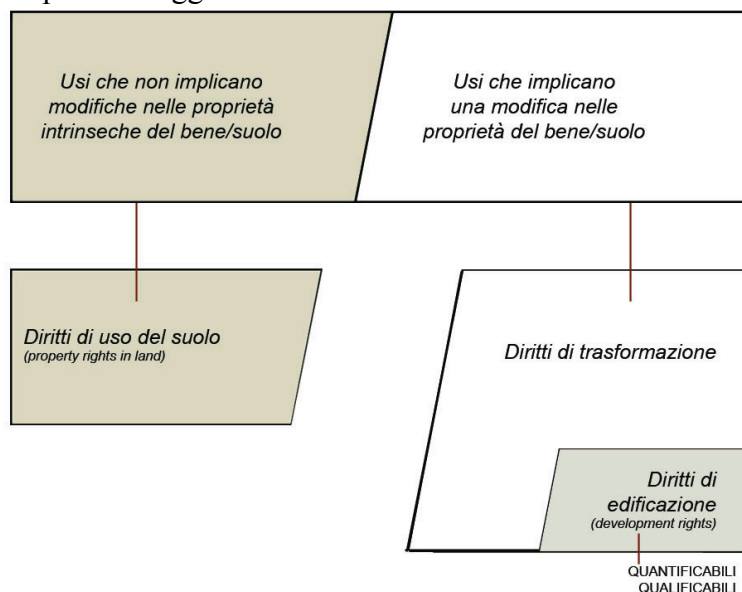


Figura 2 – Usi e diritti di sfruttamento del suolo: una possibile classificazione

Quest'ultimo punto fa sì che gli usi a cui si può prestare il bene suolo possano essere classificati (cfr. figura 2). In particolare può essere fatta una prima fondamentale distinzione tra:

- gli usi che in qualche maniera *non compromettono* e consentono di conservare le caratteristiche originali del suolo, le sue proprietà intrinseche (si pensi a certi suoli agricoli rari), o che in ogni caso consentano un ripristino non oneroso delle eventuali alterazioni. Per dirla con le teorie dello sviluppo sostenibile, il proprietario, pur facendo ciò che vuole, riconsegna la propria porzione di suolo alle generazioni future come se egli non ci fosse mai stato e ad esse garantisce la stessa libertà di scelta di cui ha goduto all'inizio.
- gli usi che invece modificano, alterano o compromettono le caratteristiche originali del suolo (come le attività estrattive, militari, di scarico o sversamento, di scavo, di costruzione, forme di allevamento intensivo) al punto che le possibilità d'uso future si riducono. Tali usi non si possono definire reversibili, nella misura in cui il ripristino dei suoli al loro stato originario diventi oneroso in termini economici.<sup>4</sup> Per via di questa perdita materiale e in termini di costo-opportunità, tali usi richiedono che ci sia una qualche forma di giustificazione sociale (da parte della comunità o delle sue istituzioni).

<sup>3</sup> Temi tra l'altro analizzati in dettaglio dall'economia urbana, (cfr. Camagni, 1993)

<sup>4</sup> Si può rilevare un rimando ad un altro tema attualmente in voga, quello del consumo di suolo, inteso come perdita e compromissione delle proprietà originarie dello spazio vitale di una comunità, o ancora, come *costo-opportunità* dello sviluppo.

In che modo una persona (o un'organizzazione) viene abilitata allo sfruttamento del bene-suolo? In ragione delle rispettive implicazioni sociali, queste due famiglie di usi vengono fatte corrispondere a due forme di diritto. Per il primo gruppo, lo sfruttamento del suolo può essere riproposto in termini di “*rights in land*” (diritti inclusi nella proprietà), cioè di tutte quelle facoltà di godimento del bene-suolo i cui effetti ricadono esclusivamente al portatore, e per le quali non è necessario una verifica da parte di terzi: basta solo dimostrare alla comunità di esserne il titolare (di averne cioè l'*entitlement*). Per la seconda famiglia di usi invece la situazione è più complessa dal punto di vista analitico. Qualora un progetto di sfruttamento di una porzione di suolo implichi alterazioni irreversibili delle caratteristiche originarie, può essere necessaria una verifica o un riconoscimento formale da parte della comunità e dei suoi rappresentanti, un atto formale (e di natura discrezionale) che abiliti il proprietario allo sfruttamento che desidera perseguire. Se non che i modi con cui ci si può arrivare sono tutt'altro che scontati. Per semplicità ci limiteremo a dire che in questi casi il proprietario ha bisogno che gli si *riconosca un diritto alla trasformazione del suolo (improvement)*. Ma anche qui ci sono dei distinguo: all'interno della famiglia dei diritti di trasformazione è possibile infatti riconoscere un sottogruppo (cfr. figura 2). Si tratta dei *diritti di edificazione (development rights)* in senso stretto. A parte il fatto che alludono alla possibilità di realizzare in alzata dei manufatti, ciò che li distingue è il fatto che essi:

- *sono quantificabili*, per esempio in base ad un indice di densità. Essi cioè forniscono una misura (per quanto approssimata) dell'intensità di sfruttamento di un dato suolo.
- *sono classificabili* secondo categorie funzionali. Essi cioè in concreto ammettono od escludono lo svolgimento di particolari attività umane (le cd. destinazioni d'uso)

Questa particolare fattispecie di diritti rappresenta un ingrediente fondamentale per le pratiche di urban management e che rappresenta il fuoco principale di questo paper. Se da un lato l'*entitlement* dei suoli definisce la *geometria* di un territorio, e condiziona i perimetri delle trasformazioni urbane (si pensi alle difficoltà nel concordare operazioni di land assembly, di ricomposizione e acquisto dei suoli urbani per l'avvio di progetti di riqualificazione, oppure di converso alle operazioni di lottizzazione in aree di espansione urbana), i diritti edificatori giocano la funzione di *enablement*: disegnano e ammettono le *densità* urbane. Definiscono tra l'altro un quadro di opportunità per i proprietari alla base di conflitti e relazioni di carattere politico e al centro delle decisioni del un manager pubblico.

## **2 La seconda questione: come avviene l'assegnazione dei diritti edificatori?**

Abbiamo definito l'oggetto. Ora, il percorso che porta al conferimento di un diritto edificatorio, rappresenta un'attività di carattere sociale (che vede cioè coinvolti una varietà di attori pubblici e privati) tutt'altro che definita e in costante evoluzione (cfr. Platteau, 1996). Che passaggi segue? Quali tempi? Chi coinvolge, che figure e ruoli prevede? Certamente la

tradizione italiana della seconda metà del '900 ha adottato una ricetta nota: ha guardato al diritto di edificazione come un diritto collegato al godimento di una proprietà, eventualmente limitato o condizionato dall'autorità di regolazione urbanistica esercitata delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia le cose differiscono da paese a paese. In alcuni casi il diritto di edificazione è stato considerato come accessorio e accidentale rispetto alla proprietà (indivisa in Cina, o in UK, dove i diritti di edificazione, nell'immediato dopoguerra sono stati acquistati dallo stato) (Zhu, 2004; Wang *et al.* 2009), oppure è stato scollegato dal diritto di proprietà nell'ambito di alcune pratiche di trasferimento (Geuting, 2007) e dal recente fermento di sperimentazioni portate avanti a livello comunale.

È proprio su questo punto che riteniamo utile ritornare alla seconda domanda posta in apertura. Con quali modalità la società (attraverso il lavoro delle proprie amministrazioni) è in grado di presiedere al processo che porta al conferimento dei diritti edificatori e al loro esercizio/godimento? Quali strumenti e quali meccanismi essa si dà per riconoscere ai propri membri la possibilità di sfruttare il suolo?

### **3 Il ciclo di vita dei diritti edificatori.**

Per rispondere alla domanda proponiamo di ricorrere a due accorgimenti. Il primo consiste nell'introdurre la variabile tempo, una dimensione spesso ignorata dalla giurisprudenza e dall'economia politica, tuttavia essenziale per le pratiche di management, riconducendo il problema di formazione, assegnazione dei diritti edificatori e della loro gestione a un tipo di *narrazione* (Czarnawska, 1990). Il secondo consiste nel scegliere quale dovrà esserne il *protagonista*. Con una provocazione, proponiamo di mettere al centro del nostro discorso il "diritto edificatorio"<sup>5</sup>, e chiederci quale destino lo attenda. In particolare avanziamo tre domande:

- Quando e in che circostanze *nasce* un diritto edificatorio?
- Quando e in che circostanze un diritto viene *distribuito* tra i membri di una comunità?
- Quando e in che circostanze un diritto edificatorio si *esaurisce*?

Ciascuna di queste domande ci consente di identificare una fase temporale: (1) la generazione ed emissione (*issuing*) di un diritto edificatorio, congiuntamente alla sua assegnazione e all'eventuale attribuzione di un primo valore di scambio; (2) la sua distribuzione e il suo passaggio di mano (*circulation*) tra gli operatori della scena urbana che se ne vogliono fare

---

<sup>5</sup> Si tratta di un'operazione controintuitiva. Tuttavia è possibile, se richiamiamo le due caratteristiche del diritto edificatorio che abbiamo precedentemente identificato: la sua classificabilità e la sua quantificabilità. Detto in parole più semplici, i diritti edificatori possono essere espressi in termini di unità (ad esempio, un m<sup>2</sup>, un m<sup>3</sup>, un alloggio di residenza o di uffici) possono cioè essere idealmente ridotti "ad atomi" finiti, per varie ragioni assegnati a porzioni di suolo e persone diversi. Ciascuno di questi "atomi" legittima il detentore agli occhi della propria comunità per lo sfruttamento di un suolo, contemporaneamente stabilisce una misura dell'intensità di tale sfruttamento.

titolari; (2) l'estinzione (*termination*) del diritto, che intuitivamente corrisponde al momento in cui si chiede un permesso per procedere alla costruzione. Superfici e volumetrie precedentemente "in potenza" diventano "reali", ed *esauriscono* il diritto stesso.

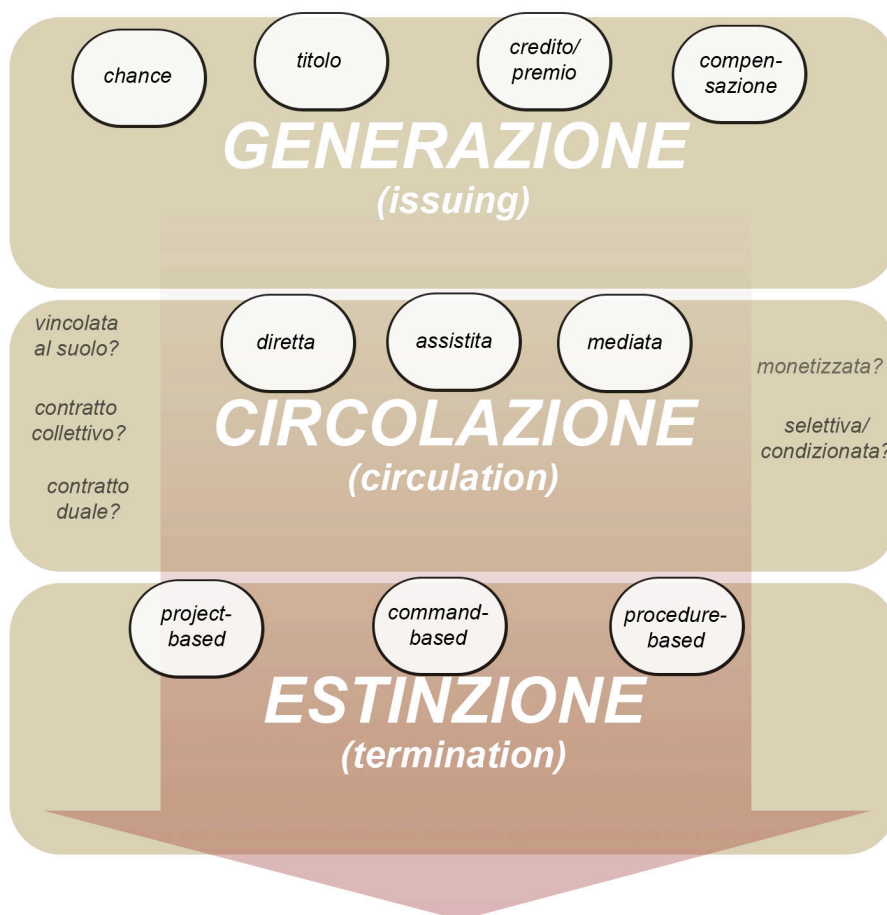


Figura 3 – Il ciclo di vita del diritto edificatorio.

Nel complesso queste tre fasi ci offrono gli elementi per elaborare un *framework* ed illustrare quello che potremmo chiamare il "ciclo di vita" di un diritto edificatorio (cfr. figura 3). Ciò che in particolare ci preme rilevare è che per ciascuna di queste fasi è possibile rilevare una gamma di svolgimenti alternativi (che alludono a modalità completamente diverse di formazione e uso del diritto da parte del settore pubblico): possono infatti variare *condizioni*, *regole* e *circostanze* in base alle quali si genera un diritto, le circostanze entro le quali un diritto può essere messo in circolazione o passa di mano, e infine, le circostanze entro le quali quel diritto può venire consumato ed esaurito.

### 3.1 Generazione del diritto (issuing)

Con questa espressione ci riferiamo al processo attraverso il quale gli attori di una comunità locale e i suoi organi di governo decretano la comparsa di un diritto edificatorio, e attraverso



il quale esso viene assegnato, dimensionato, classificato (ed eventualmente dotato di un valore di scambio). Come si può notare dalla figura 1, il processo di generazione del diritto non è scontato né univoco. In linea di principio almeno quattro situazioni o forme di generazione possono essere distinte:

— *Diritto come chance edificatoria*: il diritto viene individuato in dettaglio da un documento di zoning. In questo caso la comunità locale (o chi per essa) riconosce un'identità tra *landowner* e *right holder*, cioè tra chi possiede il diritto e chi possiede un suolo. In altre parole, ancora prima di appartenere al proprietario il diritto edificatorio appartiene a un fondo. In secondo luogo il diritto viene definito come una "soglia limite" al di sotto della il quale proprietario può decidere quanto costruire. Il diritto in sé non stabilisce automaticamente una trasformazione, ma ne sancisce l'eventualità e in quanto tale rappresenta una possibilità (una *chance* per l'appunto) per chi entra in possesso di quel pezzo di terreno.

— *Diritto come titolo al portatore*: il governo locale o un'agenzia pubblica lancia quella che potremmo chiamare un'*OPA*. In questo caso però i diritti somigliano a dei certificati che attestano la facoltà di esercitare un diritto di costruzione (espresso in unità di volume, superficie pavimentata o alloggi), cumulabili, e applicabili su alcune classi di terreni di cui il portatore poi entrerà in possesso. Diverse possono essere le formule di attribuzione di questi titoli: l'amministrazione mette all'asta una certa quantità di tali diritti di cui si dichiara detentrica. Alternativamente, procede ad assegnarli ai proprietari immobiliari (in proporzione alle dimensioni dei loro fondi ed in funzione di un indice unico), o ancora, ne assegna quote differenti ai proprietari di alcuni comparti. Dettagli a parte, il diritto "fluttua": prima di essere collegato ad un suolo, il diritto è cioè collegato ad una persona.

— *Diritto come compensazione/risarcimento*. A seguito di un esproprio, oppure, in conseguenza di una limitazione alle possibilità di sfruttamento del suolo (perché lo si vuole rendere riserva naturale, parco, oppure si vuole conservare il carattere storico di un tessuto costruito, o si vuole garantire bassa densità ad un'area per evitare congestionamento) si vuole riconoscere ad un proprietario un titolo di sfruttamento del suolo *esercitabile* altrove (attraverso una sua vendita). In altre parole, un diritto edificatorio riconosciuto ad un proprietario: per qualche ragione l'amministrazione ha ritenuto di avere *danneggiato* questo proprietario con qualche sua precedente scelta (un progetto di pubblica utilità, un investimento, un regolamento). Il proprietario viene quindi risarcito con dei titoli trasferibili. Il richiamo va alle cosiddette forme di TDR negli States, dove il governo locale di fatto "inventa" un diritto di edificazione vendibile come per compensare un proprietario dell'impossibilità di esercitare quel diritto in loco.<sup>6</sup>

— *Diritto come premio*: in questo caso l'amministrazione genera dei *premi volumetrici* (oppure una riserva di crediti edilizi) che conferisce a dei developers come premio, in ragione

---

<sup>6</sup> Analogie anche con forme di perequazione di comparto in alcune città Italiane (cfr. Micelli, 2004), o ai programmi di trasferibilità dei diritti con cui certe amministrazioni comunali hanno tentato di realizzare delle "cinture verdi".

di una particolare performance (una percentuale di social housing, di alloggi in affitto, la realizzazione di edifici di classe energetica A, una cessione gratuita di suolo a standard ecc.). In certi casi, la generazione di tali premi volumetrici, può basarsi su criteri standardizzati. In altri casi i premi sono l'esito di scelte discrezionali prese caso per caso (vuoi perché layout di progetto che regala alla città un parco, per esempio, una ricucitura della maglia stradale della città), oppure per riequilibrare il cashflow di un intervento di riqualificazione che deve controbilanciare elevati costi di bonifica dei suoli. Il diritto edificatorio è assegnato in maniera discrezionale, sulla base del fatto che l'amministrazione riconosce a un particolare progetto attributi speciali e che meritano di essere sostenuti.

Alcune osservazioni possono essere avanzate a margine. Nei primi due casi la generazione dei diritti è collegata a un'attività di regolazione urbanistica che è *comprehensive* e riguarda cioè un territorio amministrativo nella sua interezza. Nei secondi due casi la natura dei processi di generazione dei diritti è *selective*: è cioè collegata a particolari progetti di riqualificazione. Il diritto assume la funzione di un *non financial incentive* (Spaans *et al.*, 2010), assegnato da caso a caso ai developer sulla base degli attributi distintivi delle operazioni promosse. Infine, occorre notare come la facoltà esercitata dai governi locali di generare diritti edificatori non si esaurisce in un singolo momento. È invece un'attività amministrativa *reiterata* nel tempo. In termini più intuitivi basti pensare a come in uno stesso comune possano entrare in vigore in vari tempi più piani regolatori, varianti urbanistiche, programmi integrati o possono essere “emessi” e messi in circolazione diritti edificatori, a distanza di anni o di pochi mesi.

### 3.2 Circolazione del diritto (*circulation*):

Con questa espressione vogliamo sottolineare il fatto che il diritto, una volta posto in essere, cominci a passare di mano in mano. Nel corso del tempo, gli attori di una comunità locale definiscono e ridefiniscono chi debba essere il *portatore* di tale diritto. A nostro avviso, la circolazione del diritto può essere descritta in modo efficace se distinguiamo due piani: un primo riguarda le *regole del gioco* entro le quali si disciplina l'eventuale passaggio di mano dei diritti (1), il secondo livello riguarda invece *l'infrastruttura della transazione*, cioè l'insieme di procedure, referenti, tempi fasi, decisori nei quali prende sostanza il passaggio di mano di un diritto (2).

(1) *Regole del gioco*: c'è una differenza di fondo tra quello che può succedere se il diritto è stato agganciato a un terreno, o se invece esso è *volatile*, al più vincolato alla persona. Nel primo caso, per essere detentore di un diritto edificatorio, bisogna essere anche un *landowner*, avere cioè il suolo che lo contiene. Nel secondo caso l'attore che detiene un diritto non ha bisogno d'altro, lo può semplicemente ottenere da altri (o direttamente dall'autorità che li ha emessi) e poi redistribuirli, pur senza avere un suolo. Nella prima situazione la circolazione

del diritto si concretizza all'atto di compravendita di un suolo. Questo tipo di circolazione si riscontra ad esempio nei ripetuti passaggi di proprietà di grandi aree industriali dismesse in attesa di essere riqualificate (talvolta fino a fare diventare questi terreni "scotti"). Nel secondo caso, invece, il diritto rappresenta un titolo al portatore, un credito scambiabile. Il right-holder, in teoria, potrebbe anche non possedere alcun terreno, cederlo a chi può materialmente servirsene e rimetterlo in circolazione. Tra questi due estremi si può riconoscere infine una situazione intermedia: i diritti vengono trattati come un attributo del suolo, ma in questo caso trasferibile *su* altri suoli, e *da* altri suoli. In questo caso intermedio si possono collocare le esperienze più note di perequazione italiana.

Con una battuta, si potrebbe parlare nella prima fattispecie di *circolazione verticale* del diritto (un diritto viene ereditato attraverso un passaggio di proprietà) o di *circolazione orizzontale* del diritto tra differenti terreni (il diritto cioè può "decollare" da una sending area, e atterrare in una "receiving area", al limite trasformandosi in una valuta). Soffermiamoci però sul secondo tipo di circolazione. Su quale base essa può venire *legittimata*?

La risposta a tale domanda consta di due parti. Da un lato, si potrebbe osservare che la base di legittimazione per la circolazione dei diritti edificatori è determinata da un qualche tipo *costituzione* locale (cfr. Haar, citato in Hoover, 1960). L'esperienza ce ne suggerisce almeno tre forme idealtipiche: (i) lo scambio dei diritti viene accettato a seguito della sottoscrizione di un contratto collettivo (promosso dalla regia dal governo locale), tra raggruppamenti di landowner, quelli che per varie ragioni hanno interesse a cedere i propri diritti, e quelli invece disposti ad acquisirne; (ii) una serie di contratti duali, siglati tra il governo locale (o la planning agency) e ciascun landowner. Le parti coinvolte in ciascun contratto si accordano sulle fattispecie, su possibilità, condizioni, doveri connessi alla cessione e all'acquisizione dei diritti edificatori, attribuiti in prima battuta dall'amministrazione al proprietario, per esempio attraverso un documento di piano; (iii) attraverso l'istituzione di un *mercato*, una piazza di scambio: il governo locale, attribuisce un valore di scambio al diritto edificatorio e ne disciplina le condizioni di circolazione presso un'agenzia.

In secondo luogo occorre considerare i *confini* geografici imposti alla circolazione dei diritti da parte dell'amministrazione locale. L'esperienza infatti ci mostra che di rado il trasferimento dei diritti edificatori viene ammesso come prassi generalizzata di un'intera giurisdizione (comunale, provinciale o regionale che sia). Laddove prevale un progetto di forma della città promosso da un documento di piano (cfr. Micelli, 2011) i governi locali possono essere spinti ad ammettere il trasferimento di diritti solo entro certi limiti: esso è cioè esercitabile solo in presenza di certe categorie di suoli, o all'interno di certi perimetri. Certi suoli possono solo "cedere" i propri diritti altri suoli possono solo "riceverne", o ancora, certe aree sono soggette a forme di zonizzazione tradizionale, mentre altre possono essere invece soggette a modalità di circolazione orizzontale. In una battuta si portrebbe parlare di *circolazione dei diritti selettiva* oppure di *circolazione generalizzata*.

(2) *L'infrastruttura della transazione* - Nel momento in cui ci troviamo con un diritto in mano e vogliamo cederlo a qualcun'altro, oppure, nel momento in cui vogliamo ottenere il diritto edificatore da qualcuno, a chi ci dobbiamo rivolgere? con chi dobbiamo parlare? come formalizziamo una transazione? Lo scambio di diritti non rappresenta necessariamente un atto semplice ed automatico (cfr. Renard, 2007). *Transazioni dirette*, brevi manu, tra proprietari possono sì essere ritrovate in certe esperienze di perequazione di comparto, tuttavia restano un caso ristretto (cfr. Gielen e Altes. 2007). In contesti più complessi, infatti chi ha da offrire "diritti" può non trovare chi sia disposto a chiederne. La preparazione dei contratti per la cessione di un diritto, poi, non si risolve solo tra acquirente e venditore ma chiama in causa almeno una terza parte: l'amministrazione o la planning agency che ha generato quei diritti e sui quali mantiene delle prerogative. Nel processo di transazione possono essere quindi coinvolti diversi soggetti oltre ai diretti interessati dallo scambio. Gli schemi di transazione si complicano e possono quindi differenziarsi. Due famiglie di transazioni possono essere segnalate in particolare (cfr. Figura 3):

— *transazione mediata*: prevede l'intervento di almeno un *tutor*, un intermediario/consulente accreditato in un apposito registro dell'amministrazione (per esempio uno studio notarile, un certificatore, oppure uno studio tecnico che possiede le competenze necessarie per curare gli interessi dei proprietari, un'agenzia pubblica). Il *tutor* provvede alla registrazione degli atti, che sono poi riconfermati dall'autorità di regolazione urbanistica. In una battuta il passaggio di mano non avviene semplicemente tra right-holder e right-holder, ma attraverso uno o più rappresentanti; questi ultimi perfezionano i contratti a nome dei propri clienti.

— *transazione intercettata*: avviene laddove non esistono i soggetti con le competenze per gestire un passaggio di diritti (Pizor, 1986) oppure laddove domanda e un'offerta non si riescono proprio ad incontrare. Chi ha da offrire un diritto edificatorio non sa per esempio come contattare e contrattare con chi è disposto a acquistarlo o ad accoglierlo sulla propria proprietà. In questi casi si può rendere disponibile una piazza istituzionale in cui i diritti messi in circolazione vengono raccolti, una vera e propria piattaforma per la compravendita dei diritti. La transazione si compone così di due momenti, una transazione tra venditore e banca/agenzia, e una transazione tra banca/agenzia e compratore finale.<sup>7</sup>

La circolazione dei diritti edificatori (specie se svincolata dal mercato dei suoli) rappresenta un terreno di sperimentazione ancora aperto contrassegnato da resistenze, incertezze e conflitti. In parte richiama proposte di riforma che ad oggi rimangono sulla carta. Al confronto con la varietà delle sperimentazioni in corso, la nostra classificazione può sembrare semplificante. Ci siamo in effetti limitati a catalogare alcuni modelli alternativi: ma ciò non esclude che possano esistere sistemi misti, nei quali diversi elementi di quelli

---

<sup>7</sup> Il primo dei due si rivolge alla banca per lasciare avvisi di vendita, al limite, cede i propri diritti alla banca stessa. La banca diventa così una stazione in cui si raccolgono, gli avvisi di offerta, e di aste. In caso di scarsità di domanda, essa si propone come compratore di riserva. Un privato interessato all'acquisizione di diritti non ha da rivolgersi ad altri right-holders: ha solo da contattare la banca e concludere con essa un atto di acquisto.

precedentemente descritti coesistono tra loro. Ma lasciamo da parte le classificazioni: in questa sede ci pare interessante sollevare tre questioni di carattere generale. In primo luogo l'idea di circolazione dei diritti edificatori ci sollecita a riconsiderare quelli che potrebbero essere i *ruoli* chiave, le funzioni che gli attori pubblici e privati possono avere in tale processo. Perde incisività, per esempio, la tradizionale distinzione tra landowner, developer e regolatore pubblico. Più interessante ci pare per esempio invece una distinzione tra right-holder e landowner o vedere quando questi ruoli coincidono. Se il diritto edificatorio diventa una risorsa acquisibile e scambiabile, è forse utile individuare quali attori e quali organizzazioni (sia del settore pubblico che privato) diventano *collector* e perseguono cioè strategie di accumulazione dei diritti, chi invece si propone come *certificatore* accreditato delle transazioni, o chi si propone come *registar*/segreteria e svolge la funzione di anagrafe dei diritti e dei proprietari).

In secondo luogo la circolazione dei diritti rimette in discussione le possibili attività sulle quali l'amministrazione potrebbe finanziarsi e rafforzare la propria posizione di agente attivo nei processi di sviluppo urbano. Qui le direzioni possibili sembrano almeno due: il consolidamento di campagne di collezione dei diritti, in competizione col privato, oppure l'introduzione di tecniche di prelievo pubblico applicato contestualmente alle singole transazioni.

Infine, occorre osservare come, oggi più che mai, le regole del gioco che presiedono alla circolazione dei diritti siano rimesse in discussione, sia da governi locali, sia da recenti novità legislative. Esiste cioè un problema di *transizione e disegno istituzionale*.

### 3.3 Estinzione (*termination*)

Ad un certo momento chi si trova a disposizione di un terreno, di un po' di diritti edificatori, e delle risorse per procedere a un processo di sviluppo immobiliare, desidera passare all'azione. Ora, il passaggio alla costruzione non è mai automatico, ed è necessario un nullaosta, un permesso perché uno possa servirsi dei diritti accumulati nel tempo. L'amministrazione procede a conferire un titolo di abilitazione ad un soggetto per lo sfruttamento del suolo di cui esso è diventato per qualche ragione titolare. Con esso l'amministrazione riconferma la legittimità di un progetto di trasformazione proposto da quel proprietario, e accerta la corrispondenza tra progetto di uso del suolo e i diritti edificatori maturati dopo la fase di circolazione. Con l'approvazione finale e l'inizio dei lavori, il diritto edificatorio, esaurisce la propria funzione: viene semplicemente "bruciato" e cessa di esistere mentre si "materializzano" le nuove costruzioni.

L'estinzione rappresenta l'atto finale del ciclo di vita di un diritto. Tuttavia non si riduce a un singolo momento. Piuttosto, il termine allude all'*intero processo* di contraddittorio tra l'amministrazione e promoter e che si conclude con il rilascio dell'abilitazione del right-holder

e l'inizio dei cantieri. Anche in questo caso, il modo con cui può essere risolta questa fase non è una sola, ed è possibile riconoscere una varietà di svolgimenti. In figura 3, abbiamo per esempio provato a distinguere almeno tre fattispecie:

— *Estinzione procedure based* — L'abilitazione di chi detiene il diritto è cioè affidata a delle procedure standardizzate valide per tutta la giurisdizione controllata del governo locale o della planning agency. L'amministrazione pubblica stabilisce a priori delle regole di ingaggio valide per tutti, e le procedure a cui un privato si deve attenere per l'approvazione dei propri progetti. L'amministrazione pubblica si riserva di fare le proprie verifiche e provvede a rilasciare un certificato (un'autorizzazione un permesso di costruire, una planning permission). Il soggetto titolare dei diritti edificatori quindi deve semplicemente rivolgersi all'autorità. L'abilitazione all'esercizio di tali diritti è sintetizzato in un atto di autorizzazione oppure in un documento di autocertificazione da approvare.

— *Estinzione project-based* — L'attribuzione di un permesso ad un privato può rappresentare un caso di speciale interesse. L'amministrazione può non limitarsi ad una mera certificazione di uno stato di fatto (cioè dei diritti accumulati dal right-holder), di fronte ad una proposta di sviluppo di un'area importante della città può ritenere utile dare il via alla riapertura di un contraddittorio con il proponente sui contenuti di un'operazione. In questi casi, l'abilitazione dello sviluppatore rappresenta l'occasione per aprire di una finestra negoziale col right holder. Operando un'eccezione al regime ordinario, l'amministrazione si dichiara pronta a riconsiderare alcune scelte: se il progetto incontra obiettivi e ambizioni della giunta o del dipartimento di urbanistica, essa si dice disposta a co-finanziarlo, oppure a riconoscere allo sviluppatore un premio (in virtù dell'accertata qualità dell'iniziativa) o una compensazione (per accresciuti oneri derivanti dai cambiamenti apportati alla proposta iniziale).

— *Estinzione command based* — Può avvenire infine che un'amministrazione consolidi e congeli una previsione per una certa porzione di suolo: in quell'area *ci dovrà essere solo e solo quello* (per esempio, una scuola, un centro multiservizi, un'ospedale, un quartiere con particolari soluzioni architettoniche a cerniera di una barriera posta da una ferrovia). Si tratta di progetti che nascono da una regia pubblica: su quel particolare suolo l'amministrazione decide di fare prevalere le proprie prerogative. I diritti di sfruttamento del suolo vengono "bloccati" cioè vincolati al conseguimento dei contenuti di un intervento considerato "di interesse generale". Il diritto edificatorio è perciò consumato non tanto a seguito di un'autorizzazione o da un accordo partenariale ma dal momento in cui l'amministrazione perfeziona gli accordi necessari con i proprietari o fornitori per realizzare le opere previste (attraverso contratti di concessione, di servizio, società miste, appalti ecc...)

Delle tre fattispecie presentate intendiamo avanzare alcune osservazioni sulle prime due – in quanto più frequenti. In questi casi l'estinzione del diritto rappresenta il momento chiave in cui l'amministrazione può chiedere qualcosa al *right-holder*. Rappresenta cioè il momento chiave per l'applicazione di *strategie di prelievo* urbanistico da parte della pubblica

amministrazione, talvolta applicato secondo procedure standardizzate, talvolta interpretato come contropartita (cfr. Curti, 2006) a sostegno della finanza municipale, come mezzo di ripartizione della rendita fondiaria, oppure come ultimo controllo di garanzia sulla forma di città e la qualità architettonica degli interventi. In secondo luogo, il conferimento di un titolo di abilitazione al consumo dei diritti edificatori, rappresenta una leva per lo sviluppo di forme di cooperazione pubblico-privata (cfr. Micelli, 2010).

#### **4 La parte della pubblica amministrazione: come governare il ciclo di vita dei diritti edificatori?**

Abbiamo rappresentato in forma stilizzata (e a tratti in modo provocatorio) l'arco di esistenza di un diritto edificatorio, per così dire, dalla sua nascita alla sua morte, evidenziandone alterni svolgimenti. Ciascuna delle tre fasi del ciclo di vita non possiede però un valore solamente analitico, ma ci suggerisce una specifica *sfida di gestione* per i governi locali. In fondo: *come si governano queste tre fasi?* Con quali strumenti? E a che pro per l'amministrazione pubblica? Resta da chiarire quale ruolo può avere la *pubblica amministrazione* nella gestione dei diritti edificatori, e quali possono essere i tipi di attività su cui si dovrebbe più concentrare. A nostro avviso esistono almeno due modi per affrontare la questione.

##### *4.1 Posizionamento strategico dell'amministrazione pubblica*

Un primo modo consiste nel considerare quale possa essere il *posizionamento* strategico delle amministrazioni pubbliche rispetto alle varie fasi del ciclo di vita dei diritti. A tale scopo, la Tabella 1 cerca di far risaltare due aspetti: a sinistra della tabella abbiamo provato a considerare i ruoli che un governo locale potrebbe impersonare e/o i profili di operatori con cui esso si dovrebbe confrontare.

Nella colonna di destra sono stati invece presi in considerazione gli obiettivi e i moventi che potrebbero giustificare l'intervento pubblico in ciascuna delle tre fasi: in base a quali moventi l'amministrazione è interessata a generare dei diritti? In base a quali moventi e aspettative l'amministrazione può essere interessata ad ammettere forme di circolazione dei diritti? In base a quali moventi, e quali aspettative l'amministrazione può essere interessata presiedere al processo che porta all'autorizzazione al consumo dei diritti edificatori?

La rappresentazione che qui proponiamo non è definitiva: la tabella è in fondo solo una prima elaborazione che si presta a ulteriori correzioni e integrazioni. Ha un valore *maieutico*; tanto più che non ci interessa in questa sede discutere nel merito dei singoli punti e delle singole voci inserite (che lasciamo al giudizio del lettore) ma avanzare un paio di considerazioni di carattere generale sugli esiti di questo esercizio.

<i>FIGURE E PROFILI CHIAVE (del settore pubblico e del settore privato)</i>	<i>FASE CICLO DI VITA</i>	<i>MOVENTI DEL GOVERNO LOCALE (strumentali, di merito, di principio)</i>
<p>(1) <b>emittente</b> (l'attore che produce e assegna i diritti edificatori)</p> <p>(2) <b>assegnatari/beneficiari</b> - <b>landowner / right-holder</b>: - <b>developer</b>: (beneficiario e interlocutore dell'amministrazione a cui riconoscere premi o compensazioni per un particolare progetto di sviluppo del suolo)</p> <p>(3) <b>ente di riserva</b> (un attore pubblico può decidere di trattenere una "riserva di diritti edificatori" da impiegare in progetti o come incentivo per i privati.</p>	<b>GENERAZIONE</b>	<p>(a) stabilire limiti o soglie di crescita demografica e urbana</p> <p>(b) lobbyismo: favorire o penalizzare gruppi vocali, e proprietari concentrando o escludendo possibilità di sviluppo)</p> <p>(c) smuovere il mercato immobiliare in contesti congestionati e senza suoli di espansione attraverso forme di densificazione</p> <p>(d) compensazione per non edificabilità assoluta di un suolo</p> <p>(e) creare moneta di scambio urbanistica vs. crisi di fiscalità locale.</p> <p>(e) incentivo qualità dei progetti e al forme alternative di offerta di alloggi (generazione di premio edificatorio)</p> <p>(f) incentivo nell'ambito di uno scambio pubblico-privato</p>
<p>(1) <b>collector</b>: - <b>active collector</b> (con varie declinazioni: potrebbe essere un developer privato, un'amministrazione pubblica interessata a realizzare interventi autofinanziati, in ogni caso indica qualcuno interessato a "montare" un progetto immobiliare attraverso un processo di land assembly e/o di rights assembly. Altrimenti broker di diritti e di suoli)</p> <p>- <b>passive collector</b> (rappresenta un compratore di riserva, come le banche dei diritti edificatori in US, che acquista diritti in caso di scarsità di compratori, oppure qualsiasi proprietario non interessato all'idea di fare sviluppo immobiliare)</p> <p>(2) <b>certificatore</b> (notaio, agenzia pubblica, una banca?)</p> <p>(3) <b>registar/segreteria</b>: una piazza di scambio, un luogo che monitori e aggiorni l'anagrafe dei diritti edificatori.</p>	<b>CIRCOLAZIONE</b>	<p>(a) controllo della forma urbana (per esempio attraverso la definizione di sending e receiving areas). Redistribuzione del carico insediativo.</p> <p>- conservazione storico ambientale;</p> <p>- competizione tra developer</p> <p>(b) offrire forme di garanzia per chi non può esercitare un diritto che in loco;</p> <p>(d) riattivazione di un mercato edilizio in presenza di saturazione dei suoli urbani;</p> <p>(e) forme di contrasto alla rendita fondiaria, attraverso scorporo tra valore dei terreni e valore dei diritti edificatori</p> <p>(f) favorire la redistribuzione delle densità edilizie tra le principali aree di sviluppo di una città</p> <p>(g) politiche attive di acquisizione di diritti e di suoli per il montaggio di iniziative di interesse pubblico in partnership o in competizione col privato.</p>
<p>(1) <b>Valutatore</b> (rilascia i nullaosta e i titoli di abilitazione per lo sfruttamento dei diritti, adotta eventuali forme di negoziazione, scambio, autorizzazione)</p> <p>(2) <b>Offerente</b> progettista developer, agenzie di development, società di progetto miste ecc.) concessionari.. si finalizza il processo industriale di development..</p> <p>(3) <b>Mediatore</b>: risolve i conflitti di carattere politico e sociale che possono emergere da ipotesi di sfruttamento dei diritti edificatori.</p>	<b>ESTINZIONE</b>	<p>(a) prelievo urbanistico, contributo alla città pubblica (servizi)</p> <p>(b) acquisizione non onerosa di un patrimonio di aree pubbliche</p> <p>(c) condizionamento e controllo della qualità dei progetti urbani.</p> <p>(d) ottenere il cofinanziamento di opere pubbliche</p>

*Tabella 1 – Fasi del ciclo di vita dei diritti edificatori: interpretazioni strategiche.*



Da un lato possiamo osservare come gli obiettivi pubblici dell'amministrazione pubblica implicati nel processo di gestione del diritto edificatorio, per quanto variegati, trovino una precisa collocazione rispetto alle tre fasi. In parole più semplici, ipotizziamo che a fasi diverse del ciclo di vita del diritto edificatorio corrispondano *anche* interessi e aspettative qualitativamente diverse della pubblica amministrazione. Non si tratta di una considerazione a nostro avviso banale, perché rimette in discussione alcune diffuse credenze sui vantaggi di alcuni nuovi modelli di regolazione urbanistica "presi nella loro interezza" (come il TDR, la perequazione urbanistica, e il mercato dei diritti edificatori). Il raggiungimento di certe finalità pubbliche trovano un preciso collocamento in precise fasi del ciclo di vita dei diritti, e non in altre. Se per esempio l'obiettivo dell'amministrazione è trovare forme di prelievo per il finanziamento della città pubblica (in termini di cessione gratuita suoli), essa deve scommettere su procedure e tecniche (per esempio attraverso procedure negoziate) che funzionali alla terminazione dei diritti oppure attraverso la generazione di diritti come incentivo non finanziario. Se per esempio l'obiettivo dell'amministrazione sta nella tutela di risorse ambientali, il punto chiave non sta solo nel modo in cui viene sostenuta e garantita una circolazione di diritti (cfr. Renard, 2007), ma piuttosto nel modo con cui essi vengono assegnati e attribuiti, per esempio svincolandoli dalla proprietà dei suoli.

Dall'altro lato, la gestione dei diritti edificatori, ci sollecita a rivedere una tradizionale divisione di ruoli – che vede planning agency, landowner e developer messi tra loro in dialettica – e riarticolarla in funzione delle tre fasi del "ciclo di vita". Alcuni dettagli sono stati anticipati già nella sezione precedente; in parte sono ripresi nella colonna di sinistra della figura 5. Ci limiteremo ad avanzare due osservazioni. In primo luogo, ad ogni fase del ciclo di vita dei diritti corrisponde l'esercizio di particolari attività e specializzazioni da parte della pubblica amministrazione. In fase di generazione dei diritti, per esempio, l'amministrazione può comportarsi come "emittente" di diritti, oppure come deposito di riserva, oppure, alla stregua di un proprietario fondiario interessato a valorizzare i propri terreni. In fase di circolazione, l'amministrazione, può ricoprire il ruolo di segreteria oppure garantire il processo di circolazione dei diritti offrendosi come "piazza di scambio" o ancora partecipare al processo di circolazione, entrando in competizione con i privati per l'acquisizione dei diritti edificatori. In fase di valutazione dei progetti infine, l'amministrazione può condividere responsabilità e rischi con i developer nell'ambito di una partnership.

Un governo locale può quindi essere chiamato a combinare e alternare nel tempo diverse competenze e funzioni. A questo punto ci pare rilevante notare che tutti questi ruoli possono essere ricondotti a due famiglie di comportamenti pubblici. Nel primo caso l'attore pubblico, in qualche misura definisce le regole, rilascia diritti, e sta *fuori dal gioco*, fuori dalla spartizione di benefici e degli svantaggi, interviene a tutela e garanzia delle eventuali distorsioni di mercato. Nel secondo caso si comporta da attore *dentro il gioco*: è interessato a fare uso dei diritti edificatori, in proprio, per esempio nell'ambito di una politica attiva di

gestione del proprio patrimonio immobiliare, di valorizzazione del demanio e di investimenti finalizzati alla realizzazione di infrastrutture o nuovi quartieri urbani. In questo senso la gestione dei diritti, nelle sue varie fasi pone l'amministrazione pubblica di fronte a un bivio: tra il perseguire una *gestione attiva* dei diritti edificatori, comportandosi come promotore (e in parte beneficiario di) processi di valorizzazione dei suoli urbani; e il perseguire una *gestione passiva* dei diritti, ricoprendo un ruolo di garanzia e tutela orientato alla razionalità procedurale, alla redazione di regolamenti, e alla certificazione delle scelte degli altri attori.

#### 4.2 Gestione dei diritti edificatori e progetti urbani

Dimentichiamoci per un momento del ciclo di vita dei diritti edificatori e chiediamoci cosa succede se per esempio volessimo descrivere le vicende che interessano un'area di trasformazione. Il nostro framework presenterebbe a questo punto tutti i suoi limiti e richiederebbe un adattamento sostanziale: la *biografia* di un progetto urbano non potrebbe infatti ridursi a tre fasi di gestione tra loro concatenate!

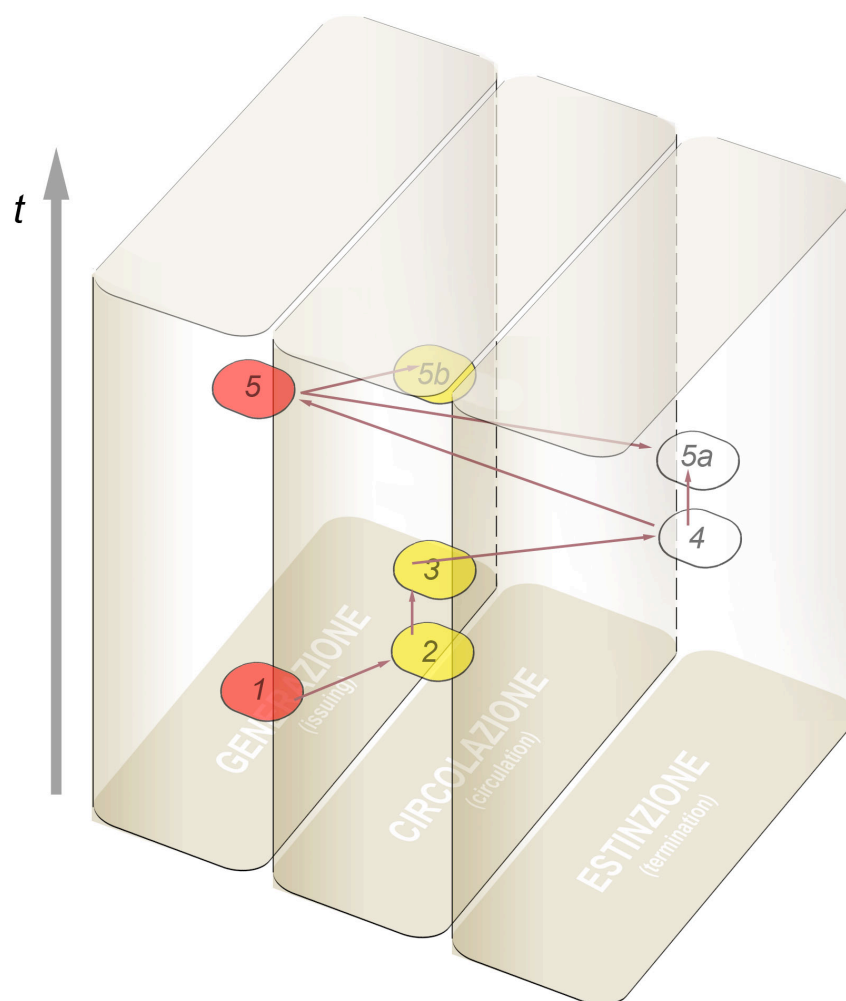


Figura 4 – Ricostruzione di un processo di riqualificazione urbana.

La figura 4 cerca di rivedere alcuni elementi e illustra in maniera intuitiva cosa può succedere attorno ad un'area di trasformazione in termini di gestione dei diritti edificatori. Alla prova dei fatti i diritti vengono attribuiti, redistribuiti, tolti, ripresi e consumati attorno a un'ipotesi di sfruttamento di un suolo: in una parola, rappresentano una materia del contendere in cui si verificano avanzamenti e ritirate strategiche da parte degli attori coinvolti. La variabile tempo misura l'avanzamento di tale processo. Generazione, circolazione ed estinzione sono qui rappresentate come "scatole": suggeriscono cioè tre campi di attività, tre spazi, in cui collocare i momenti salienti di un processo di confronto pluriennale tra pubblico e privato: eventi a cui corrisponde una generazione di diritti (in figura, in rosso), eventi che implicano la loro circolazione (in figura, in giallo), o la loro estinzione (in figura, in bianco). La figura 4 ci racconta a questo riguardo una possibile storia:

(1) Un Comune provvede ad attribuire volumetrie ad un'area a seguito di approvazione di un piano. (2) A distanza di qualche anno avviene un passaggio di proprietà: i terreni, con i diritti edificatori in esso inclusi vengono acquistati da una associazione temporanea di imprese che vuole riqualificare lo stabilimento industriale dismesso dalla vecchia proprietà (3) Nuovi diritti vengono riversati a seguito di una cessione di diritti da una sending area che l'amministrazione ha deciso di preservare per via di alcuni pregi naturalistici; (4) Il proprietario avvia le pratiche per lo sfruttamento dei diritti maturati nel corso del tempo in modo di procedere alla costruzione di un nuovo quartiere residenziale. (5) Tuttavia la fase di approvazione si trasforma in un'occasione per avviare un percorso negoziale durante il quale l'amministrazione decide di attribuire premi edificatori in cambio di modifiche al layout di progetto e ad una quota di alloggi in affitto a canone moderato. A seguito di valutazione della proprietà (5b) parte dei nuovi diritti acquisiti vengono venduti, (5a) e in parti consentendo un aumento delle volumetrie inizialmente previste dal progetto.

Da questa rinnovata prospettiva è possibile rompere alcuni assunti: la generazione del diritto non è necessariamente confinata a un preciso momento storico (la redazione di un piano) ma lo stesso governo locale può emettere a più momenti, in più occasioni, sugli stessi suoli così come su suoli diversi, o indipendentemente da essi diritti edificatori. La circolazione dei diritti rappresenta un'attività sulla quale l'amministrazione sarebbe chiamata a un ruolo costante di monitoraggio, oppure attivo, in competizione con altri soggetti della scena urbana. Le procedure di autorizzazioni funzionali al consumo dei diritti da parte della proprietà rappresentano percorsi dibattuti che rimettono in gioco la generazione di premi volumetrici. La gestione dei diritti quindi rappresenta un processo dialettico con evidenti retroazioni tra i tre campi da noi individuati. In una battuta, l'amministrazione pubblica, nelle sue varie componenti, è chiamata a presidiare questi processi. Ma con quali mezzi?

Approfondire questo aspetto richiederebbe uno studio a sé. Preferiamo invece limitarci ad avanzare alcune suggestioni. La Tabella 2 prova a fare una prima ricognizione e a mettere ordine in quella che potremmo chiamare la "cassetta degli attrezzi" delle amministrazioni

pubbliche. Tuttavia, più che entrare nel merito delle singole voci ci pare utile sottolineare un aspetto di fondo.

ISSUING	CIRCULATION	TERMINATION
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Piani e varianti (zoning)</li> <li>– Lottizzazioni (land readjustment)*</li> <li>– Creazione di una piazza istituzionale di scambio</li> <li>– Istituzione di una riserva "perequativa di diritti"</li> <li>– Asta per l'acquisto di certificati di diritti edificatori</li> <li>– Definizione di comparti perequativi</li> <li>– Definizione di indici e densità edificatorie</li> <li>definizione di valori di mercato dei diritti</li> <li>accordi base con i proprietari nei quali si dichiara che il diritto edificatorio è affidato a persone o organizzazioni.</li> <li>– Attribuzione di crediti edilizi ad hoc*</li> <li>– Attribuzione di premi in volumetrie su performance**</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definizione di premialità e incentivi premi e economici per chi scambia diritti edificatori.</li> <li>– Attribuzione di crediti edilizi ad hoc*</li> <li>– Scambio diretto, aste, rogiti</li> <li>– Concorsi per l'attribuzione di diritti edificatori contenuti nelle riserve "perequativa" per proposte di sviluppo in comparti urbani.</li> <li>(se suolo e diritto sono collegati)</li> <li>– Campagne di acquisto di diritti edificatori</li> <li>(se suolo e diritto sono collegati)</li> <li>– Campagne di land assembly</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(procedure based)</li> <li>– Autorizzazioni, permessi, nullaosta</li> <li>– Attribuzione di premi in volumetrie su performance**</li> <li>(project based)</li> <li>– controllo requisiti per i developers</li> <li>– metodi di valutazione di programmi di iniziativa privata</li> <li>– definizione di planning commissions</li> <li>e tabelle per il prelievo standardizzato di planning gains e impact fees</li> <li>(Nell'ambito di una negoziazione pubblico-privata)</li> <li>– Attribuzione di crediti edificatori ad hoc*</li> </ul>

Tabella 2: strumenti di gestione dei diritti edificatori

Nel loro complesso questi strumenti si possono ricevere diverse interpretazioni e concorrere al conseguimento di tre possibili tipi di strategie:

- strategie per garantire *mezzi di sostentamento per la fiscalità municipale* (cfr. Curti, 2006; Karrer e Ricci, 2003);
- strategie per *prelievo della rendita e controllo dei prezzi* dei suoli (cfr. Stinson, 1996);
- strategie per il disegno e governo delle *densità edilizie* (cfr. McConnell *et al.*, 2006; McConnell e Walls, 2009);

Per il manager pubblico, l'impiego di tali strumenti sia in un'ottica temporale, legata all'evoluzione dei progetti, sia nel quadro di chiare strategie potrebbe fare la differenza in quanto a ritorni per l'amministrazione. Esistono però dei livelli di priorità. La dimensione della fiscalità municipale, se presa da sola, rischia di ridursi a una questione di mero opportunismo (il fare cassa). La dimensione del controllo della rendita rischia invece di ridursi solo a una questione di principio e di equità di trattamento, e di regole per la concorrenza. La terza dimensione, quella delle densità edilizie, appare invece di carattere sostanziale: rimette in gioco i margini di discrezionalità amministrativa e di sussidiarietà nel disegno della forma di città. Su un estremo, infatti, potremmo immaginare un'amministrazione che impone a priori quelle che dovranno essere densità edilizie (per esempio attraverso una tradizionale politica di zoning e control), sull'altro essa potrebbe ammettere forme di co-

progettazione delle densità edilizie, e lasciare un margine di intervento agli operatori di mercato (attraverso forme di circolazione e di scambio di diritti edificatori).

## 5 Conclusioni e questioni aperte

La tripartizione di quello che abbiamo chiamato "ciclo di vita dei diritti edificatori" ha rappresentato il cuore della nostra discussione. Su di esso abbiamo provato a mettere ordine tra strumenti (di natura economica, urbanistica e amministrativa) che garantiscono all'amministrazione pubblica margini di governabilità nei processi di regolazione dei suoli. Abbiamo poi esplorato e analizzato ruoli e funzioni possibili dall'attore pubblico nonché gli orizzonti strategici nei quali collocare la gestione dei diritti edificatori. Arrivati in chiusura di questo percorso, pare però necessario chiederci: che cosa abbiamo ora in mano?

### 5.1 *Vantaggi*

In prima battuta, crediamo che il framework qui proposto ci permetta di stabilire un solido *collegamento tra regolazione urbanistica e urban management*, due campi disciplinari che si trovano spesso e volentieri a parlare degli stessi fenomeni ma che scontano linguaggi differenti e sembrano stare su due piani differenti. Un suo ulteriore approfondimento in questo senso potrebbe consentire elementi di confronto e di convergenza.

In secondo luogo, pensiamo che con esso siamo finalmente in grado di *mettere a confronto* esperienze amministrative anche tra loro profondamente diverse, spesso presentate come "singolarità" (in termini di contesto normativo, organizzativo, economico e politico) e per certi aspetti irripetibili. In particolare il framework qui proposto ci permette di "scomporre" processi pluriennali di regolazione in maniera compatibile con la ricostruzione di quelli che sono i processi di decisione relativi ai progetti urbani: a nostro avviso potrebbe offrire uno strumento in più per ricerche comparative sulle forme di governo urbano.

In terzo luogo ci pare di potere affermare che la prospettiva qui ricostruita ci consenta di dare una più solida collocazione a un tema, quello del trasferimento dei diritti edificatori. Si tratta di un tema su cui convergono diversi interessi, ma rispetto al quale il dibattito (sia tra professionisti, e amministratori, sia quello scientifico) assume ancora un carattere episodico, e non gode di una chiara strutturazione.

### 5.2 *Prospettive*

Piuttosto che un punto d'arrivo, consideriamo questo paper un punto di partenza. Permangono infatti ancora alcune fragilità e punti da chiarire: le ipotesi discusse devono essere messe alla

prova dei fatti e sottoposte ad ulteriori approfondimenti. Cionondimeno ci piace pensare che il lavoro ancora da fare sia in qualche modo già indirizzato, e che si possa concentrare lungo quattro direttrici. Rispetto ad esse, manager della pubblica amministrazione, urbanisti, esperti di diritto e urban scholars potrebbero trovare utili punti di confronto:

— C'è una partita aperta: il *disegno di nuovi modelli di regolazione* urbanistica. Tale aspetto pare oggi rimettere in discussione una fase particolare del ciclo di vita dei diritti edificatori: quello della “circolazione” dei diritti. Tecniche nuove, esperimenti locali in corso, rimettono per esempio in discussione profili di legittimità, impatti in termini di sostenibilità fiscale, e di capacità organizzativa. Forse è il momento necessario per una mappatura e una classificazione delle famiglie di iniziative di TDR, perequazione e mercati dei diritti edificatori, cioè su tutte quelle forme che in certa misura cercano di potenziare le forme e le modalità di circolazione dei diritti. Perlomeno, ora di uno sfondo concettuale per eseguire questa operazione, in grado di intercettare sia l'interesse degli urbanisti che quello dei public manager.

— Nuovi modelli di regolazione urbanistica, abbiamo detto: ma verso quali bisognerebbe tendere? Sono davvero meglio i nuovi rispetto a quelli del passato? Manca ancora un metodo con cui valutare diverse alternative di gestione dei diritti edificatori. Ad oggi, per rispondere a questa domanda si è cercato di riportare il tutto a un giudizio di superiore equità di un modello rispetto ad un altro. Nel principio non mettiamo in dubbio questa impostazione. Tuttavia riteniamo promettente un'altra strada: forse vale la pena guardare ai modelli di gestione dei diritti edificatori in termini della loro capacità di assicurare o meno un *disegno delle densità urbane*. Insomma, al di là di tutti i dettagli e astuzie gestionali, vale la pena non dimenticare che c'è in palio la *forma delle nostre città*. Diversi modelli di regolazione potrebbero essere valutati in base alla loro capacità di produrre particolari modelli insediativi, e rivelarsi più o meno efficienti.

— *Riorganizzare i governi locali* – Una riconsiderazione dei processi di gestione dei diritti edificatori ci costringe anche a prendere coscienza della necessità di una riorganizzazione degli enti locali. A ben guardare, infatti, nell'azione del governo locale si sovrappongono e si confondono almeno tre “anime” tra loro fundamentalmente diverse (cfr. Hoover, 1960, Bryson e Crosby, 1992). In alcuni casi il governo locale, rappresenta un'*autorità*, un soggetto garante delle regole: le formula e le fa rispettare comminando sanzioni a chi le trasgredisce; si presta come sede per risolvere le controversie legali. In alcuni casi invece l'azione del governo locale si può paragonare a quello di un'*agenzia*, un soggetto che non interviene sulla base di valutazioni di convenienza economica e che interviene come una qualsiasi ente filantropico interessato a usare le proprie risorse per fare investimenti e offrire alla comunità i propri servizi. In altri casi il governo locale interviene come *constituency*: agisce cioè sulla base del consenso in attività di mediazione, lobbying, e di rappresentanza di gruppi di potere locale. Ora, questi ruoli devono essere separati o continuare a rimanere tra loro integrati e sovrapposti?

— *Sfide organizzative per gli operatori privati* – Quando un governo locale decide di mettere in azione un meccanismo di perequazione o di ammettere forme di trasferibilità dei diritti edificatori (in cui si realizza una separazione tra landowner e right-holder) non si sa quali possano essere le reazioni e i comportamenti che si realizzeranno poi tra gli operatori del mercato immobiliare: se per esempio la novità verrà recepita, e soprattutto *come*. Tra gli operatori di mercato si potrebbero consolidare nuove prassi, processi di riorganizzazione e comportamenti. Un'osservazione nel lungo periodo dei profili emergenti nel mercato dei suoli urbani ci potrebbe pertanto fornire un elemento in più per valutare gli effetti di una eventuale transizione da regime urbanistico tradizionale verso forme di perequazione.

## 6 Bibliografia

- Bryson, J., Crosby, B. (1996) Planning and the design and Use of Forums, Arenas and Courts, in *Explorations in Planning Theory*, Mandelbaum, S.J, Mazza, L., Burchell, R.W. (1996) *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick: Rutgers University.
- Camagni, R. (1993) *Principi di Economia Urbana*, NIS: Roma
- Czarnawska, B. (1990) *Narrating the Organization: Dramas of Institutional Identity*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Curti, F. (a cura di) (1999) *Urbanistica e fiscalità locale, orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Rimini: Maggioli Editore.
- Curti, F. (2006) Le condizioni di sostenibilità per il Welfare urbano, in Curti, F. (a cura di) *Lo Scambio Leale*, Roma: Officina Edizioni.
- Eliadis, P., Hill, M., Howlett, M. (a cura di) (2005) *Designing Government. From instruments to Governance*. Montreal&Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Gielen, M.D., Altes, K. (2007) Lessons from Valencia: Seperating infrastructure provision from land ownership, *Town Planning Review* 78, 1: 61-79.
- Geuting, E. (2007) Proprietary governance and property development: using changes in the property-rights regime as a market-based tool, *Town Planning Review*, 78, 1: 23-39.
- Hoover, R. C. (1960) On Master Plans and Constitutions, *Journal of the American Planning Association*, 26, 1: 5-24.
- Hirschman, A.O.(1995) *A propensity to self-subversion*, Cambridge: Harvard University Press
- Jacobs, H.M. (1999) Regolazioni Basate su Meccanismi di Mercato in un Sistema di Governo Decentrato, in *Urbanistica e Fiscalità Locale: Orientamenti di Riforma e Buone Pratiche in Italia e all'estero*, F. Curti, (ed.) Rimini: Maggioli Editore. 135-150.
- Karrer e Ricci (a cura di) (2003) *Città e Nuovo Welfare*, Roma: Officina Edizioni.
- Mazza, L. (2002) *Conflitti e Confini*, Milano: Clup Edizioni.
- Mazza, L. (2004) Politica e tecnica in Mazza, L. (a cura di) *Piani, Progetti e Strategie*, Franco Angeli: Milano

- Mazza, L. (2010) Limiti e capacità della pianificazione dello spazio, *Territorio*, 52: 7-24
- McConnell, V., Kopits, E., Walls, M. (2003) *How Well Can Markets for Development Rights Work? Evaluating a Farmland Preservation Program*, Discussion paper 03-08, Resources for the Future: Washington (<http://www.rff.org>)
- McConnell, V., Walls, M., Kopits, E. (2006) Zoning, TDRs and the density of development, *Journal of Urban Economics*, 59: 440–457.
- McConnell, V., Walls, M. (2009) U.S. Experience with Transferable Development Rights, *Review of Environmental Economics and Policy*, 3, 2: 288–303.
- Micelli, E. (2004) *Perequazione Urbanistica, Pubblico e privato per la trasformazione della città*. Venezia: Marsilio Editore.
- Micelli, E. (2010) Partenariato e Urbanistica – Il Cofinanziamento di Servizi e Infrastrutture per Mezzo degli Strumenti di Piano, in Codecasa, G. (a cura di) *Governare il Partenariato - Pubblico e Privato nei Progetti Urbani*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli. 85-100.
- Micelli, E. (2011) *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Marsilio: Venezia.
- Needham, B. (2005), *Planning, law, and economics*. London: Routledge.
- Panebianco, A. (2010) *L'automa e lo spirito. Azioni individuali, istituzioni e imprese collettive* Bologna: Il Mulino.
- Pizor, P. J.(1986) Making TDR Work: A Study of Program Implementation, *Journal of the American Planning Association*, 52, 2: 203–211
- Platteau, J.P. (1996) The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment, *Development and Change*, 27, 1: 29-86.
- Pruetz, R., Standridge, N. (2009) What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice', *Journal of the American Planning Association*, 75, 1: 78-87
- Renard, V. (2007) Property rights and the 'transfer of development rights: Questions of efficiency and equity, *Town Planning Review*, 78, 1: 41-60.
- Spaans, M., Veen, van der M., Janssen-Jansen, L. (2010) The concept of non-financial compensation: What is it, which forms can be distinguished and what can it mean in spatsial terms? *Planum - The European Journal of Planning* [www.planum.net](http://www.planum.net)
- Stinson, J.D. (1996) Transferring Development Rights: Purpose, Problems, and Prospects in New York, *Pace Law Review*, 17, 1: 319-357.
- Wang, H., Tao, Tong, J. I. (2009) Trading Land Development Rights under a Planned Land Use System: The "Zhejiang Model", *China & World Economy*, 17, 1: 66–82.
- Webster, C., Lai, W.–C. (2003) *Property Rights, Planning and Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Zhu, J. (2004) Urban Development From Land Use Right to Land Development Right: Institutional Change in China's Urban Development, *Urban Studies*, 41, 7: 1249–1267.



## ABSTRACT

Over the last three decades a drive towards "market-based mechanisms" in land use regulation has been granted new place in local governments' agendas throughout US and western Europe (notably France and Spain, and more recently, Italy). Transfer of development rights (TDR), development rights purchase, development rights markets, equalization are only a few names pointing at this strand of experimentations. Nonetheless, as many as they are, they all hint about one basic concept; development rights can be sought as a collectible item, at a certain degree disconnected from property rights. Private and public organizations alike can thus trade or even sell them under certain restrictions. The idea, however simple, has been given a wide array of political meanings and daily applications (e.g. for greenfield preservation, or as a mean to get new public land without compulsory purchase) which researchers in regional and public administration studies have seldom scrutinized. Such a variety questions the premises and the nature of land use regulation: recent experiences show in fact how development rights are sought either as a valuable resource in city management and planning practices (e.g. public-private negotiation, and urban design), or a *rule* to be enforced, that is, a boundary to administrative discretion. On this regard, this paper aims to bridge these two seemingly opposite discourses, by offering the conceptual lenses as well as a comprehensive framework in order to better understand the management process leading to the consumption of development rights. In particular, the paper proposes to look at the *lifecycle* of *development rights* and its main three stages: the issuing, the circulation, and the termination/exploitation of development rights. Taken together, these stages allow us to provide a meaningful portrait of the plan making and real estate development processes, taken as a whole. Secondly, the framework provides the means to map and classify a wide range policy tools (financial, planning, organizational tools) which could ensure local governments a certain degree of governability in complex situations. Finally, a number research perspectives are opened: firstly a reconsideration of the classification criteria of TDR practices is suggested; secondly the prospects for reorganizing local governments, in light of a renewed understanding of land use rights management is discussed; finally, the paper lays down the foundations for a substantial rethinking of the structure, form and functions of the plan-making process.