

Il trasferimento dei diritti edificatori: spunti di riflessione da un seminario

Francesco Chiodelli*

1. Introduzione¹

Il 29 novembre 2012 si è tenuto presso il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano un seminario dal titolo “Diritti edificatori e nuove forme del piano”, promosso dalla rivista Scienze Regionali. Fuoco della discussione è stato il trasferimento dei diritti edificatori.

Vista la ricchezza del dibattito, sembra interessante, se non proporre una sintesi (operazione non possibile in questa sede, ma demandata a successivi numeri di Scienze Regionali), per lo meno presentare in forma sintetica alcuni dei temi chiave emersi dalla riflessione. Il valore dell’operazione non è meramente ricapitolativo: tali temi chiave rappresentano infatti i principali nodi critici con i quali chiunque affronti il tema dovrebbe confrontarsi, e rispetto ai quali sarebbe interessante che il dibattito nazionale proseguisse e si rafforzasse.

2. Due punti di vista sul tema e due livelli del discorso

Per quanto il seminario sia stato articolato e abbia visto la partecipazione di studiosi afferenti a campi disciplinari diversi, è possibile individuare due punti di vista principali chiaramente distinti dai quali la riflessione è stata approcciata, e due livelli del discorso principali rispetto ai quali il tema è stato analizzato.

2.1 Due punti di vista

Nel corso della propria storia ormai pluri-decennale, il trasferimento dei diritti edificatori è stato utilizzato in modi diversi e con obiettivi diversi a seconda degli specifici casi di applicazione. In termini generali, tuttavia, praticamente sempre (sia in Europa, sia negli Stati Uniti) è stato considerato come uno strumento necessariamente connesso a forme di regolazione dell’uso dei suoli basate su un piano (più o meno ‘tradizionale’ che fosse). In molti casi l’introduzione di meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori ha modificato, in maniera anche molto rilevante, le forme della pianificazione tradizionale, mutandone modi, contenuti e finanche natura²; si può tuttavia affermare che, in termini generali, in tutti questi casi i diritti

* Gran Sasso Science Institute, Via F. Crispi 7, 67100 L’Aquila, e-mail: francesco.chiodelli@lngs.infn.it.

1. Si ringraziano Stefano Moroni e Ezio Micelli per gli utili suggerimenti in fase di revisione di questo testo.

2. A tal proposito, Micelli (2011) propone una distinzione tra forme di perequazione coerenti con l’idea classica della pianificazione *command and control* (si tratta essenzialmente della

edificatori trasferibili (o TDR, per utilizzare il loro acronimo inglese) sono stati utilizzati come un particolare *meccanismo attuativo sovrapposto* (o integrativo) a un piano. Come affermano Nelson *et al.* (2012, p. xx): “I programmi TDR esistono essenzialmente come un’integrazione della zonizzazione, e la loro storia è parallela a quella della zonizzazione”. Questa è la prospettiva secondo la quale il tema è stato approcciato da diversi relatori del seminario. Si potrebbe definire questo primo punto di vista come la prospettiva dei *TDRs-integrativi-al-piano*.

A livello teorico, però, non vi è alcuna connessione necessaria fra forme più o meno tradizionali di piano e trasferimento dei diritti edificatori: i TDRs possono essere interpretati anche come un *meccanismo regolativo indipendente* (o meglio, *sostitutivo*) rispetto a forme di regolazione dell’uso del suolo basate su un piano (più o meno tradizionale che sia). L’approccio al trasferimento dei diritti edificatori in base a questa seconda prospettiva è decisamente meno comune, sia dal punto di vista teorico³, sia dal punto di vista operativo.⁴ Questa è la seconda prospettiva in base alla quale, nel corso del seminario, il tema è stato analizzato. Si potrebbe definire questo secondo punto di vista come la prospettiva dei *TDRs-alternativi-al-piano*.⁵

2.2 Due livelli del discorso

Durante il seminario sono stati affrontati diversi aspetti inerenti al trasferimento dei diritti edificatori; tuttavia, a beneficio di sintesi, possono essere ricondotti a due livelli principali del discorso: un livello fondativo e un livello operativo.

perequazione per comparti) e forme di perequazione più innovative, che a suo avviso modificano natura e contenuti delle forme classiche di pianificazione (ad esempio la perequazione tra aree spazialmente non contigue). Nel primo caso “la perequazione e i diritti edificatori hanno dunque un carattere strumentale e non riguardano la natura e i contenuti del piano. [... La perequazione per comparti] rappresenta l’evoluzione del tradizionale strumento della lottizzazione convenzionata” (Micelli, 2011, pp. 125, 127). Nel secondo caso, si “smette [...] di pianificare e [ci] si limita a regolare le forme di impiego del potenziale edificatorio [...]. La soluzione gestionale altera dunque la natura del piano e ne modifica le caratteristiche costitutive” (ibidem, pp. 133-134).

3. Si veda in proposito, tra le poche, la riflessione sui cosiddetti *Marketable Development Rights* proposta da Thorsnes, Simons (1999).

4. In effetti, non esistono rilevanti casi di applicazione del trasferimento dei diritti edificatori secondo tale prospettiva. Due casi che vi si avvicinano sono quelli del Lake Tahoe Basin Program e del Malibu/Santa Monica Coastal Zone Program, negli Stati Uniti (si vedano: Johnston, Madison, 1997; Solimar Research Group, 2003).

5. Per questioni di chiarezza, è necessaria in proposito una specificazione. La distinzione qui individuata tra *TDRs-integrativi-al-piano* e *TDRs-alternativi-al-piano* non corrisponde alla distinzione riconosciuta da Micelli (2011) tra forme di pianificazione coerenti (e conviventi) con l’idea classica di pianificazione *command and control* e forme di perequazione più innovative. Tale distinzione è sicuramente rilevante; può però essere considerata come una sub-partizione interna alla categoria dei *TDRs-integrativi-al-piano*. La distinzione qui proposta è simile alla distinzione presente ad esempio in Moroni (2012) (TDR al servizio di un piano rinnovato vs TDR oltre il piano).

Livello fondativo

Una parte significativa del dibattito si è concentrata su questioni di natura ‘fondativa’. A questo livello del discorso la riflessione si è focalizzata in particolare su questioni di giustizia (questioni etiche), toccando tuttavia anche questioni di efficienza e di legittimità.

Come noto, una delle ragioni etiche con le quali si sostiene l’uso del trasferimento dei diritti edificatori è la maggior equità di trattamento dei proprietari rispetto a forme tradizionali di zonizzazione.⁶ L’argomento è stato oggetto di discussione anche nel corso del dibattito, proponendo due posizioni differenti in base alla prospettiva interpretativa abbracciata.

Secondo la prima prospettiva (*TDRs-integrativi-al-piano*), sostenuta in particolare da Ezio Micelli (ma anche, con sottolineature diverse, da Roberto Camagni e Paolo Galuzzi), l’equità di trattamento dei proprietari è necessariamente legata all’uso di un’adeguata classificazione dei suoli; tale classificazione permetterebbe la distribuzione del plusvalore esito delle scelte di piano tra classi di beni omogenee (in particolare la distribuzione della rendita assoluta tra aree agricole che diventano edificabili, e della rendita differenziale tra aree che cambiano funzione all’interno della città consolidata). La tesi sostenuta è in sostanza che, per assicurare un equo trattamento pubblico dei proprietari interessati, di fronte a classi di beni diverse sia necessario un trattamento diversificato, espresso attraverso una classificazione delle aree oggetto del trattamento perequativo: “*A fronte di differenze riconoscibili devono corrispondere altrettante diverse modalità di trattamento delle proprietà interessate [...]. Ogni soluzione che miri alla omologazione del loro trattamento si rivela [a] paradossalmente promotrice di forme inique di trattamento*” (Micelli, 2011, pp. 57-58). Da sottolineare che, nell’ambito di tale ragionamento, Roberto Camagni ha articolato la propria riflessione proponendo un’interessante distinzione tra il tema dell’indice di edificabilità e quello del trasferimento del potenziale edificatorio. Si tratta infatti, a suo avviso, di due questioni differenti: se egli riconosce che, in termini teorici, “l’indice unico va nella direzione del trattamento eguale delle diverse proprietà”, è “l’atterraggio” sull’intera città di tale indice a fare problema; in questo modo, infatti, il piano determinerebbe un’inaccettabile distribuzione di “valori indefiniti”, ossia di valori non controllabili nel loro ammontare e nella loro ripartizione da parte dell’amministrazione pubblica che li ha generati. Sarebbe questo, a suo avviso, il motivo per il quale è necessario introdurre ‘tassi di cambio’ nel passaggio dei diritti tra aree diverse (si veda Camagni, 2011).

Secondo la seconda prospettiva (*TDRs-alternativi-al-piano*), sostenuta da Stefano Moroni, il discorso tradizionale sull’equità nella perequazione va ripensato strutturalmente. Invece che di equità (un termine dalle interpretazioni multiple e non sempre precise), sarebbe più corretto parlare di uguaglianza formale, nel senso

6. Si vedano, fra i molti: Costonis, (1973), Nelson *et al.* (2012), Renard (2007). Per un approfondimento sui gruppi che sopportano maggiormente i costi del trasferimento dei diritti edificatori, si vedano ad esempio: Gale (1977); McConnell e Walls (2009).

di egual trattamento di fronte alla legge. A suo avviso, visto che quello dell'uguaglianza formale è uno dei valori fondamentali delle liberal-democrazie e dello stato di diritto, "prima di rinunciarvi dovremmo pensarci seriamente", e avere significativi argomenti per farlo. Tra questi, non possono essere considerati significativi, a differenza di quel che solitamente si sostiene in campo urbanistico, argomenti di fatto (il suolo A è diverso dal suolo B), per il semplice motivo che il principio dell'uguaglianza di trattamento nasce proprio per superare le differenze di fatto (si pensi ad esempio al diritto di suffragio universale, nato proprio per equiparare i diritti di elettorato attivo e passivo degli individui *nonostante* le loro differenze – ad esempio differenze di genere) (vedi Moroni, 2012).

Il ragionamento sul tema dell'equità/uguaglianza di trattamento è, naturalmente, parte di una meta-riflessione sulle ragioni per le quali è opportuno e utile utilizzare il trasferimento dei diritti edificatori. Si noti che due altri versanti significativi di tale riflessione riguardano questioni di efficienza e questioni di legittimità. Si tratta di temi di assoluta rilevanza, che, tuttavia, sono raramente oggetto di un'attenzione specifica ed esplicita nell'ambito delle riflessioni sulla perequazione. Per quanto anche nel corso del dibattito siano rimasti un po' sullo sfondo (l'attenzione è stata catalizzata soprattutto dalle questioni di giustizia), a essi è stato fatto più volte riferimento. Ad esempio, in relazione al tema dell'efficienza, si è percepito come un problema rilevante non sia soltanto quello di individuare o quantificare l'efficienza del trasferimento dei diritti edificatori, quanto, ancor prima, quello di chiarire meglio che cosa si intenda per efficienza. Diversi sono i modi in cui è infatti possibile intendere la questione e, di conseguenza, diverse sono le caratteristiche di disegno del meccanismo perequativo necessarie a valorizzare un'accezione di efficienza piuttosto che un'altra (Thorsnes, Simons, 1999).⁷ In relazione alle questioni di legittimità, invece, è emersa l'opportunità di rimettere questo tema al centro di una discussione dedicata. Normalmente, infatti, si considera la legittimità dell'utilizzo del trasferimento dei diritti edificatori come implicita e scontata (e dunque si considera il tema come a-problematico). Non è tuttavia così: vi sono diversi modi di intendere le prerogative e i limiti di legittimità dell'azione pubblica nell'utilizzo del trasferimento dei diritti edificatori. Forme tradizionali di perequazione, ad esempio, assumono come pienamente legittima un'azione allocativa ampia da parte della pubblica amministrazione (il soggetto pubblico distribuisce i diritti edificatori e ne permette il trasferimento in modo libero e discrezionale, con il fine prioritario di realizzare un determinato progetto di città a costi pubblici il più possibile bassi). Forme meno tradizionali di trasferimento dei diritti edificatori (ad esempio

7. Si può intendere l'efficienza in termini prettamente allocativi rispetto a un determinato stato di cose desiderato: a certe condizioni, i TDRs permetterebbero ad esempio una ripartizione più equilibrata del plusvalore generato dal piano sia tra i vari proprietari privati coinvolti, sia tra amministrazione pubblica e proprietari privati coinvolti. Oppure si può intendere l'efficienza in altro modo: a determinate condizioni, i TDRs permetterebbero uno sviluppo urbano più adeguato a rispondere alle incertezze strutturali relative alla limitata conoscibilità (e dunque alla limitata pianificabilità) dello sviluppo della città (si potrebbe parlare in questo caso di 'efficienza catalattica').

più *market-oriented* o *alternative-al-piano*) si fondano sulla necessità di un restringimento delle prerogative allocative del soggetto pubblico, limitandone invece la legittimità dell'azione prevalentemente alla funzione conformativa (i diritti edificatori vengono considerati connaturati alla proprietà del suolo; lo stato si deve limitare a conformarli e a definirne l'ammontare complessivo 'consumabile' in un dato periodo, soprattutto al fine di minimizzare le esternalità negative e massimizzare le esternalità positive degli usi dei suoli).

Livello operativo

Oltre che su questioni di natura 'fondativa', una parte rilevante della discussione si è focalizzata su questioni di natura operativa, ossia su questioni relative a modalità, opzioni, problemi nell'implementazione del trasferimento dei diritti edificatori in specifici contesti. Da notare che, a questo livello del discorso, la discussione si è concentrata su forme di trasferimento dei diritti edificatori integrative al piano – con un convitato di pietra, più o meno presente a seconda degli interventi, rappresentato dalla forma di perequazione delineata dal Piano di Governo del Territorio di Milano⁸.

Ciò che è interessante sottolineare in relazione a tale livello operativo del discorso è il fatto che sono state messe in evidenza questioni non sempre centrali nel dibattito sulla perequazione in Italia. Se ne segnalano in particolare due.

Primo, il fatto che il successo piuttosto subitaneo delle pratiche perequative, e la loro nascita dal 'basso', hanno ormai portato al punto limite nel quale la ricchezza di esperienze si sta trasformando in problema: si è infatti oggi in presenza di un quadro molto frammentato, con significative differenze nell'utilizzo della perequazione non solo tra regione e regione, ma anche tra comuni spesso attigui; a tal proposito emergerebbe la necessità della determinazione di quadri normativi di riferimento ampi, in grado di dare coerenza e uniformità alla singole esperienze.

Secondo, il fatto che alcuni problemi rilevanti della perequazione sembrano non essere stati ancora risolti.⁹ Si pensi al fatto che la perequazione è spesso utilizzata *de facto* come sostitutiva dell'indennità di esproprio, senza che tuttavia essa possa sempre garantire le stesse certezze di quest'ultima in termini di recupero del valore venale del suolo a uso pubblico da parte del proprietario privato: l'assegnazione di un diritto trasferibile non garantisce infatti automaticamente che tale diritto possa essere convertito in un valore adeguato (ad esempio per diverse ragioni il diritto trasferibile potrebbe non trovare acquirenti, o generare una remunerazione

8. Si noti in proposito che per il PGT di Milano si parla spesso di perequazione 'generalizzata', 'sconfinata' o 'illimitata'. Come ha sottolineato Ezio Micelli nel proprio intervento, sembra tuttavia trattarsi soltanto di uno slogan: anche nel caso di Milano, infatti, la perequazione si attua soltanto sulle aree di trasformazione. Per un confronto su questa e altre questioni relative al meccanismo di perequazione del PGT di Milano si vedano: Camagni (2011, 2012); De Carli (2012); Goggi (2012); Micelli (2012).

9. Tali aspetti sono stati sottolineati in particolare da Giorgio Goggi con riferimento al caso di Milano.

inferiore alla soglia minima dell'indennizzo di esproprio)¹⁰ – la soluzione della validità temporizzata del diritto edificatorio trasferibile, escogitata anche per ovviare a tale problema, non sembra utile in questo senso, sia perché presenta profili di incostituzionalità, sia perché rischia di generare ulteriori contenziosi e situazioni difficilmente solvibili. O, ancora, si pensi al problema relativo ai tempi di cessione all'amministrazione delle aree a uso pubblico: ad esempio nel caso di Milano, l'amministrazione non sembra poter controllare i tempi con i quali le aree vengono a essa cedute (fatto che potrebbe ingenerare situazioni negative per l'amministrazione, che potrebbe essere 'gravata' dalla cessione di aree in un momento in cui non è in grado o non è intenzionata a utilizzarle) (per un approfondimento su tali questioni si veda Goggi, 2012).

3. Conclusioni

In Italia, la riflessione sulla perequazione è piuttosto vivace. Tale vivacità, però, è relativa soprattutto al 'livello operativo' – ciò è invero piuttosto naturale: in un periodo in cui, in Italia, la sperimentazione di pratiche perequative è in espansione, è ovvio (e utile) che la ricerca dia il proprio contributo per la loro analisi critica e per il loro miglioramento. Minore attenzione, invece, è normalmente rivolta a questioni 'fondative' relative al trasferimento dei diritti edificatori.¹¹ Il valore aggiunto del seminario del 29 novembre potrebbe essere riconosciuto proprio nell'aver saputo riflettere anche su queste ultime (pur senza perdere la connessione con il 'livello operativo' del discorso).

Sia concesso sottolineare in chiusura di questa breve nota come quelli 'fondativi' sono temi cruciali per la riflessione sul trasferimento dei diritti edificatori. Non solo, infatti, interrogano temi di grande rilevanza e attualità come quelli di ragioni, prerogative e caratteristiche dell'azione pubblica; per di più è prioritariamente approfondendo la ricerca sul livello 'fondativo' che sembra possibile muoversi in direzione di un'evoluzione dei meccanismi e delle pratiche di trasferimento dei diritti edificatori (stimolando, parallelamente, anche un'ulteriore evoluzione delle pratiche di regolazione dell'uso del suolo). I TDRs sembrano infatti avere ancora molto da offrire, e molte questioni a essi relative sono ancora insolute. Si pensi ad esempio alla questione della praticabilità di forme di trasferimento dei diritti edificatori diverse da quelle tradizionalmente in uso in Italia (qual è la validità operativa e la generalizzabilità delle diverse alternative proposte? Sarebbero queste ultime in grado di essere efficacemente applicate, superando ad esempio problemi relativi ai

10. "Questo meccanismo di perequazione scambia beni reali con mere probabilità di realizzo che, quindi, incorporano una quota di rischio. Tuttavia la Costituzione non prevede alcun rischio nel conseguimento dell'indennizzo, che è un diritto e non può consistere in un ristoro economico solo eventuale o economicamente insignificante" (Goggi, 2012).

11. Si noti per inciso che ciò è proprio non solo dell'Italia, ma anche degli Stati Uniti, dove ci si aspetterebbe invece che la riflessione fosse molto più diversificata e strutturata – non fosse altro che per il fatto che, lì, il trasferimento dei diritti edificatori è praticato e dibattuto da almeno quarant'anni.

costi di transazione e alla 'viscosità' del diritto?) O si pensi al tema delle differenti alternative che, per lo meno a livello teorico, il trasferimento dei diritti edificatori offre con riferimento alle diverse fasi del 'ciclo di vita' dei diritti edificatori (generazione, trasferimento, consumo). O si pensi alle potenzialità, ancora poco esplorate, che talune forme di diritti edificatori potrebbero avere come strumento finalizzato a contrastare la diffusione di pratiche corruttive (problema di indiscutibile rilevanza nel campo della regolazione dell'uso del suolo, soprattutto in Italia). La speranza è che il dibattito del 29 novembre sia stato solo il primo di molti futuri passi in queste direzioni.

Bibliografia

- Camagni R. (2011), L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano. *EyesReg, Giornale di Scienze Regionali*, 1,1. www.eyesreg.it.
- Camagni R. (2012), La nuova perequazione urbanistica 'sconfinata': uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto). *Edilizia e Territorio*, 30 agosto 2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- Costonis J. J. (1973), Development Rights Transfer: An Exploratory Essay. *The Yale Law Journal*, 83, 1: 75-128. <http://dx.doi.org/10.2307/795319>.
- De Carli M. (a cura di) (2012), *La libera circolazione dei diritti edificatori a Milano e altrove*. Milano: Franco Angeli.
- Gale D. E. (1977), The Transfer of Development Rights: Some Equity Considerations. *Urban Law Annual*, 14, 1: 81-100.
- Goggi G. (2012), Perequazione sconfinata 'alla milanese': I motivi per rimediare a una situazione incerta e pericolosa. *Edilizia e Territorio*, 30 agosto 2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- Johnston R. A., Madison M. E. (1997), From Land Marks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights. *Journal of the American Planning Association*, 63, 3: 365-378. <http://dx.doi.org/10.1080/01944369708975929>.
- McConnell V., Walls M. (2009), U.S. Experience with Transferable Development Rights. *Review of Environmental Economics and Policy*, 3, 2: 288-303. <http://dx.doi.org/10.1093/reep/rep008>.
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Micelli E. (2012), Ma quale perequazione sconfinata! Il Pgt Milano è in linea con le migliori esperienze urbanistiche. *Edilizia e Territorio*, 26 settembre 2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- 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.
- Nelson A. C., Pruetz R., Woodruff D., Nicholas J. C., Juergensmeyer J. C., Witten J. (2012), *The TDR Handbook. Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*. Washington: Island Press.

Francesco Chiodelli

Renard V. (2007), Property Rights and the 'Transfer of Development Rights'. Question of efficiency and equity. *Town Planning Review*, 78, 1: 41-60. <http://dx.doi.org/10.3828/tpr.78.1.4>.

Solimar Research Group (2003), *Tahoe Basin Marketable Rights Transfer Program Assessment*. www.solimar.org.

Thorsnes P., Simons G. P. W. (1999), Letting the Market Preserve Land: The Case for a Market-driven Transfer of Development Rights Program. *Contemporary Economic Policy*, 17, 2: 256-266. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1465-7287.1999.tb00680.x>.