

## I programmi di trasferimento dei diritti volumetrici nell'esperienza statunitense

### 1. INTRODUZIONE

Il trasferimento dei diritti di edificabilità (*Transfer of Development Rights*, d'ora in poi Tdr) costituisce un intero capitolo del sistema statunitense di politiche d'uso dei suoli. Nel 1970, Williams ha descritto i tre sistemi di controllo dell'uso dei suoli vigenti negli Stati Uniti. Il sistema tradizionale più diffuso ed il cui strumento principale è costituito dallo *zoning*. Di questo primo sistema sono andati emergendo i limiti e spesso è stato ritenuto, nonostante la sua diffusione, scarsamente efficace.

Il secondo sistema illustrato è quello legato all'introduzione di un'imposta fondiaria a livello locale. Williams sostiene che questa forma di controllo determina un insieme di segnali e di indicazioni «quasi-di-mercato» rispetto all'utilizzo dei suoli che si rivela talvolta più forte e preminente rispetto al sistema di regolazione vera e propria.

Il terzo sistema descritto è quello che prevede la realizzazione di infrastrutture pubbliche: interventi quali la predisposizione di allacciamenti alla rete idrica, a quella fognaria, o il miglioramento della viabilità su strada possono infatti rappresentare forme di incentivazione e di pressione da parte del settore pubblico sulle decisioni d'uso del suolo dei privati.

L'ideazione e l'attuazione dei Tdr rappresenta un tentativo da parte della pianificazione statunitense di porre rimedio agli insuccessi dei sistemi tradizionali di politica dei suoli. In una nazione in cui il diritto alla proprietà privata è tutelato con assoluta fermezza, i Tdr mirano a realizzare un efficace sistema di regolazione dell'uso dei suoli attraverso l'introduzione di un meccanismo di mer-

cato: si tratta dunque di una forma di controllo alternativa, che mira a fare propria la lezione appresa da decenni di politiche tradizionali di uso dei suoli recuperando da un lato le loro potenzialità regolamentari e cercando, dall'altro, di minimizzarne le inefficienze.

I Tdr sono stati definiti nella loro forma più recente circa vent'anni fa a partire da un concetto elaborato almeno dieci anni prima (Costonis, 1973, 1974; Woodbury, 1975). Muovendo dall'intento originario di porre le condizioni per la protezione e la tutela di edifici storici (Costonis, 1974), si sono riconosciute ben presto la flessibilità e l'applicabilità di questo strumento per le politiche anche in altri settori (si veda, per esempio, Barrows, 1975 per analoghe considerazioni nell'ambito dell'economia agraria, o ancora McGilvray, 1985 per una specifica riflessione sulla protezione delle risorse litoranee). L'attrattiva dei Tdr per i *policy designers* statunitensi è riposta proprio nella possibilità che questo strumento offre nel superare i vincoli costituzionali alle politiche fondiarie senza tuttavia implicare un risarcimento o indennizzo, per mano pubblica, dei proprietari coinvolti.

## 2. UNA DEFINIZIONE DEI TDR

I Tdr sono un sistema di regolazione pubblica delle attività d'uso dei suoli. Nello schema attuativo previsto dai programmi di Tdr, il suolo viene distinto secondo due categorie: le «aree che cedono» (*sending areas*) e le «aree che ricevono» o «destinatari» (*receiving areas*). Le prime indicano quei siti in cui vengono imposte severe restrizioni nell'uso del suolo con la finalità di tutelare un bene ambientale di interesse pubblico, quale ad esempio uno spazio aperto, un contesto di notevole rilevanza ecologica, terreni agricoli nelle fasce periurbane, strutture storiche. I proprietari di aree ricevono certificati di trasferimento dei diritti volumetrici commisurati all'entità delle volumetrie che sarebbero risultate realizzabili sul medesimo terreno secondo una differente normativa (talvolta quella in vigore precedentemente)<sup>1</sup>. Una volta che il programma di Tdr

<sup>1</sup> Le modalità di definizione di questi certificati possono essere assai complesse e sono state oggetto di dibattito sin dalle prime proposte di Tdr. Un'analisi dettagliata della questione compare nel paragrafo «Alcuni problemi derivanti dall'approccio dei Tdr».

è adottato, i proprietari delle aree destinate sono tenuti a non mutare la destinazione d'uso dei suoli.

I certificati di Tdr possono essere quindi ceduti dai proprietari di aree ai proprietari delle cosiddette aree destinate, che sono autorizzati ad utilizzarli sui lotti così designati. Secondo le disposizioni di un piano elaborato a livello pubblico, tali aree sono soggette ad una normativa che si articola rispetto a due differenti livelli: al di sotto di un limite fissato di densità edilizia, l'edificazione può avvenire secondo le tradizionali norme vigenti; oltre una certa soglia di densità, invece, l'edificazione è vincolata all'acquisizione, da parte del proprietario, di certificati di Tdr.

La logica sottostante a questo schema prevede che gli incentivi economici per i proprietari delle aree che ricevono siano abbastanza elevati da rendere vantaggiosa l'acquisizione dei Tdr in possesso dei proprietari delle aree che cedono. Si suppone che tale schema operi come un mercato, senza interferenze pubbliche. Una volta che i Tdr sono distribuiti e che le aree che ricevono e che cedono designate, le leggi della domanda e dell'offerta dovrebbero regolare la disponibilità ed il prezzo dei Tdr. Il risultato atteso è che i proprietari che cedono i propri Tdr ricevano un giusto livello di compensazione per le forti restrizioni fissate dalla normativa.

## 3. DUE ELEMENTI CHIAVE DEL CONTESTO: LA NATURA DEL SUOLO E LA TUTELA COSTITUZIONALE DELLA PROPRIETÀ PRIVATA NEGLI STATI UNITI

La chiave per una comprensione della rilevanza e del significato dei Tdr è legata alla concettualizzazione ed al trattamento della risorsa suolo negli Stati Uniti. Il suolo è concepito, immaginato, nella forma di un «pacchetto di diritti». Questo pacchetto di diritti rappresenta la caratteristica tangibile di ciò che è riconosciuto come proprietà. Fintanto che un proprietario esercita in modo esteso il suo diritto di proprietà, cosiddetto *fee simple ownership*, questo pacchetto contempla una serie di diritti di proprietà tra cui quello dello spazio aereo, dell'acqua, della servitù di passaggio (diritto di *Trespass*), dello sfruttamento delle risorse naturali (taglio dei boschi ed estrazione di minerali), nonché il diritto di edificare, vendere, cedere in locazione il terreno nella sua interezza o relativamente ad uno dei diritti ad esso connessi.

In ogni caso, la composizione di questi diritti non è stabile. Al

contrario, è andata variando nel tempo tra una predilezione specificamente statunitense per i diritti proprietari ed il mutare delle necessità sociali. Così, per esempio, prima della diffusione del trasporto aereo, il diritto spaziale associato alla proprietà privata di un individuo era definito come esteso *usque ad coelum*<sup>2</sup>. Così, in riferimento ad una definizione classica di proprietà privata, nell'ottocento un aeroplano era accusato di violazione della proprietà privata ogni qualvolta attraversava lo spazio aereo di un singolo proprietario. Chiaramente questa definizione della proprietà privata è andata rivelandosi sempre meno funzionale, via via che il trasporto aereo è andato configurandosi come vera e propria attività commerciale e non più come bizzarra novità. Fintanto che i singoli proprietari terrieri avessero potuto rivendicare tale diritto rispetto al semplice attraversamento dello spazio aereo, il trasporto aereo sarebbe presto divenuto eccessivamente svantaggioso e costoso. Dunque, all'inizio del ventesimo secolo, i tribunali statunitensi hanno reso pubblico il diritto di proprietà aerea al di sopra di una certa quota prefissata. E cioè, hanno «riconsegnato» lo spazio aereo al di sopra di una certa quota alla proprietà pubblica eliminando il concetto di proprietà fondiaria nella sua forma vigente fino ad allora. In questo senso, la giurisprudenza ha introdotto un nuovo diritto comune che rispondeva a mutate istanze sociali e motivato, in parte, dal cambiamento tecnologico.

L'ideazione dei Tdr è frutto di un analogo mutamento. Negli anni Sessanta la conservazione dei beni storici, in particolare di quelli architettonici, è emersa negli Stati Uniti quale tema di notevole portata sociale. La progressiva crescita dei valori immobiliari nelle maggiori città si è tramutata in una minaccia per gli edifici più vecchi, a bassa densità e, soprattutto, di altezza notevolmente inferiore rispetto alla media degli edifici di nuova edificazione. Nel predisporre politiche per la tutela degli edifici storici si è quindi considerata la modalità di un possibile indennizzo dei proprietari per il mancato «sfruttamento» del rispettivo spazio aereo (onde evitare le operazioni, tanto remunerative quanto deturpanti, di soprizzo). La soluzione proposta è direttamente legata alla natura fondamentale del suolo.

A New York, Chicago ed in altre città, molti edifici storici si

<sup>2</sup> Per esteso, tale formula recita «cuius est solum eius est usque ad coelum et usque ad inferos».

trovavano nelle aree centrali, adiacenti ad altri di nuova costruzione di altezza assai superiore. In questo contesto si evidenziava una situazione in cui gli «spazi aerei inutilizzati» si configuravano quale bene assai prezioso ed assai appetibile per i proprietari. Fu proprio l'interesse ad utilizzare questo spazio che spinse i proprietari a richiedere la demolizione dei vecchi edifici, così da poter sfruttare al meglio il lotto, edificando la massima volumetria prevista dalla zonizzazione vigente.

Secondo la prima proposta avanzata, i proprietari che possedevano due proprietà adiacenti in uno stesso isolato potevano presentare, all'ente responsabile della pianificazione, un progetto secondo il quale l'uso, legale ma socialmente non desiderabile, dello spazio aereo soprastante un edificio storico sarebbe stato trasferito sul lotto adiacente. Secondo questa pratica, i proprietari non avrebbero dunque perso plusvalori fondiari complessivamente tra le due proprietà; d'altro canto, l'uso non desiderabile di un lotto sarebbe trasferito altrove. Ciò che avverrebbe, di fatto, nel secondo lotto sarebbe proprio una sopraelevazione con una conseguente densità di sfruttamento fondiario superiore rispetto a quella prevista dalla normativa vigente. Effetti netti che derivano da questa operazione sono i seguenti: la salvaguardia dell'edificio di valore storico, il proprietario non viene vincolato rispetto ad una funzione socialmente desiderabile, la densità edilizia media dell'isolato non risulta di fatto superiore rispetto a quella originariamente prevista dalla normativa di zonizzazione vigente, e l'azione di tutela architettonica viene conseguita senza gravare sul bilancio pubblico.

Nonostante sia stato introdotto entro questo limitato schema, il concetto di Tdr si è ampliato assai rapidamente: se in un primo tempo era previsto che le aree che cedono e quelle che ricevono fossero adiacenti, in seguito gli analisti che avevano intravisto un futuro per questa pratica, proposero che lo stesso schema potesse essere adottato da uno stesso proprietario (di due o più lotti, non necessariamente adiacenti) purché entro il perimetro di uno stesso isolato; in seguito lo schema venne esteso ai confini interni di una stessa circoscrizione e poi infine, in una più ampia accezione, venne adottato tra proprietari diversi di aree incluse entro zone predefinite. Tutti questi ampliamenti del concetto erano comunque indirizzati alla tutela di edifici storici, mediante il trasferimento di diritti sullo spazio aereo.

Una seconda e rilevante estensione del concetto di Tdr si è

avuta a partire dalla considerazione di risorse di rilevanza ambientale ed ecologica: l'obiettivo, il principio ed il processo sono stati analoghi.

È andata infatti maturando la consapevolezza che per le risorse naturali più minacciate – sia che si tratti di habitat sensibili, di zone umide, o di terreni agricoli – il «problema» centrale è dato dal conflitto tra la remunerazione legata al diritto di edificazione «permeato di mercato» compreso nel pacchetto dei diritti proprietari, ed il valore sociale della risorsa al suo stato naturale. Un programma di Tdr cattura il valore immobiliare, definisce la risorsa minacciata quale area che cede, e propone di trasferire il diritto/valore di edificazione ad un sito ricevente il cui sviluppo è socialmente accettabile.

Tutto ciò può apparire come un approccio un po' contorto rispetto all'attuazione di una razionale politica dei suoli, ma questo è dovuto al secondo elemento del contesto statunitense – e cioè ai termini della tutela costituzionale della proprietà privata.

Il paragrafo conclusivo del quinto emendamento alla Costituzione americana recita infatti: *l'esproprio per pubblica utilità di una proprietà privata è subordinato ad un giusto risarcimento del proprietario*. Come i giuristi hanno rilevato, questa affermazione individua quattro punti fermi per la legislazione e le politiche statunitensi: l'esistenza della proprietà privata, la possibilità che questa venga sottratta ai proprietari, l'esistenza di una categoria di destinazioni funzionali cosiddette di pubblica utilità e, infine, il diritto dei proprietari al risarcimento nei termini di un giusto indennizzo. Le relazioni tra i concetti che questo articolo definisce sono rilevanti quanto i concetti stessi. Così come interpretato nei tribunali statunitensi, l'articolo indica che la proprietà privata può essere sottratta al legittimo proprietario soltanto nel caso in cui la destinazione d'uso venga effettivamente riconosciuta di pubblica utilità e in cui il proprietario riceva adeguato indennizzo (Bosselman, 1973).

Le questioni che si pongono allora sono: cosa significa sottrarre, che cosa significa uso pubblico, e come si definisce un adeguato indennizzo. Le modalità attraverso le quali si è cercato di dare risposta a questi quesiti nella giurisprudenza americana e, più importante ancora, il modo in cui vengono percepiti e trattati dalla politica fanno parte del bagaglio critico necessario per comprendere l'origine, la pratica e le prospettive dei Tdr.

Nonostante siano previste diverse modalità di controllo e di gestione dell'uso dei suoli, la chiave di lettura con cui viene recepito questo articolo porta a restringere notevolmente il campo d'azione dei governi locali (le istituzioni dotate di autorità in materia di uso del suolo e di gestione dello sviluppo nel contesto statunitense)<sup>3</sup>. Infatti non è raro, durante le sedute pubbliche sulle nuove destinazioni d'uso o sulle disposizioni in materia ambientale, ascoltare cittadini adirati che rivendicano i propri diritti proprietari citando i dettami costituzionali. Parte di questa animosità deriva dal forte ruolo giocato dalla proprietà privata nella storia americana, in particolare durante la guerra d'indipendenza (McClaurghy, 1975, 1976). I sentimenti dei padri fondatori della nazione, come Thomas Jefferson, fanno parte dell'etica popolare e i politici locali sono in genere assai prudenti nell'introdurre strumenti normativi che possono essere recepiti come eccessivamente vincolanti. Così, se risulta relativamente accettabile l'introduzione, in aree urbane, di una zonizzazione che sottrae al singolo proprietario il diritto ad una specifica destinazione d'uso, per esempio industriale, commerciale, oppure residenziale intensivo (negli Stati Uniti è pratica diffusa la creazione di zone di residenza esclusivamente monofamigliare), una normativa che escludesse del tutto la possibilità di edificare risulterebbe eccessivamente vincolistica dal punto di vista politico e restrittiva dal punto di vista giuridico<sup>4</sup>.

È in questo senso che si evidenziano i vantaggi offerti dal Tdr: esso consente infatti l'implementazione di politiche di disciplina dell'uso dei suoli che nello stesso momento vincolano in modo assai restrittivo l'utilizzo di alcuni siti o categorie di suoli, ma individuano una compensazione per il proprietario. Tuttavia, l'interpretazione giuridica del testo costituzionale costituisce un limite non indifferente all'estensione della pratica dei Tdr.

<sup>3</sup> A proposito dell'inerzia al cambiamento della politica dei suoli negli U.S.A. nell'arco di trent'anni, si confronti la trattazione di Babcock del 1966 con quelle di Haar e Kayden (1989) e di Cullingworth (1993).

<sup>4</sup> È da sottolineare come la legislazione attorno a questi temi è emanata a livello statale e solo raramente riveduta dalle Corti federali. Alcuni Stati, come il Wisconsin, hanno avuto nel passato una normativa che negava al proprietario qualsiasi diritto di modificare l'uso del suolo rispetto a quello naturale (Large, 1973). Più spesso la legge, in realtà, a partire dalle linee guida federali, convalida l'azione normativa al governo locale, fintantoché l'individuo non venga sottoposto ad obblighi eccessivi.

#### 4. GLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI DI TDR

La prerogativa prima dei Tdr è da cogliere nella possibilità offerta ai *policy maker* di definire politiche rispondenti al tempo stesso a criteri di efficacia ed equità.

La politica risulterà efficace se, per esempio, i Tdr sono finalizzati alla tutela dell'attività agricola nelle aree periurbane, e i suoli vincolati rispetto al cambiamento di destinazione d'uso. Idealmente, le aree agricole interessate da un programma di Tdr risulteranno vincolate a tale funzione in modo permanente e continueranno ad essere disponibili per l'uso agricolo in futuro<sup>5</sup>.

Inoltre, questo approccio risulterà equo rispetto al particolare contesto storico delle politiche statunitensi, e cioè rispettoso dell'interesse pubblico nel proteggere un bene ambientale e di quello del proprietario riconoscendo il diritto ad un giusto indennizzo (con il risultato altresì di evitare dispute politiche e costituzionali) e ancora, dell'interesse delle generazioni a venire garantendo un ventaglio di scelte per le future opzioni di uso dei suoli che l'impiego immediato ridurrebbe drasticamente (Jacobs, 1989b).

A seconda delle caratteristiche dell'economia regionale dell'area in cui viene avviato, tale programma può rivelarsi anche un contributo al mantenimento di attività agricole di piccola scala, a dimensione familiare, garantendo ai proprietari il capitale necessario per il miglioramento e la qualificazione dell'attività.

#### 5. ALCUNI PROBLEMI DERIVANTI DALL'APPROCCIO DEI TDR

L'approccio alla disciplina dell'uso dei suoli offerto dai Tdr appare sin troppo efficiente e perfetto: un meccanismo che consen-

<sup>5</sup> Questo contrasta in modo evidente con il più comune approccio alla tutela dei suoli agricoli praticato negli Stati Uniti che introduce crediti di imposta sulla proprietà, attraverso alcune forme di tassazione differenziate sulla proprietà. Nonostante ben 49 sui 50 Stati dell'Unione abbiano avviato programmi che introducono una qualche forma di credito di imposta sulla proprietà, tutti gli studi di valutazione più approfonditi confermano che questa soluzione in realtà consente di ottenere risultati assai modesti dal punto di vista della riduzione dei tassi di conversione del suolo agricolo (Coughlin e Keene, 1981). Si veda a questo proposito anche la ricerca di Brown *et al.* (1981) sulla struttura del mercato dei suoli e sulle scelte dei proprietari, ed ancora l'analisi di Lapping (1979).

te alle politiche di conseguire obiettivi mirati, di garantire un equo indennizzo come previsto dai dettami della Costituzione, e che funziona secondo meccanismi di mercato con una riduzione al minimo dell'intervento pubblico. In realtà, come prevedibile, emergono alcuni limiti e difficoltà.

Nel corso dei primi anni Settanta, sono stati condotti una serie di approfondimenti e di verifiche sulla reale utilità dei Tdr in merito alle politiche locali, regionali e nazionali, negli Stati Uniti ed in altri Paesi (vedi per esempio, l'analisi condotta da Heeter sul tentativo di utilizzare i Tdr quale meccanismo per implementare un innovativo quanto controverso piano per lo Stato Vermont, e ancora il riferimento di Boast (1984) al piano regolatore del 1974 per la città di Auckland in Nuova Zelanda). In ogni caso, due decenni più tardi, nonostante gli innumerevoli studi condotti in tutto il paese, il loro attuale impiego negli Stati Uniti è assai limitato (Roddewig e Inghram, 1987 ne restituiscono il quadro più recente). Perché?

Malgrado le promesse, i Tdr sollevano una serie di questioni giuridiche, economiche, politiche e di attuazione assai complesse. Nella maggior parte dei casi questi problemi si sono rivelati tanto sostanziali da ritardare l'attuazione dei programmi stessi; nelle note che seguono vengono presi in considerazione i più rilevanti:

- la determinazione (*designation*) dei *credit* di diritti volumetrici. Come già osservato, una delle questioni più rilevanti, ma anche più difficili da risolvere, è relativa alle modalità di determinazione dei crediti relativi ai diritti volumetrici. Se, ad esempio, si considera un'area agricola e situata nella cintura periurbana, la sua più probabile destinazione, in assenza di una politica di tutela, potrebbe essere residenziale a bassa densità. Nel caso in cui sia in vigore una normativa di zonizzazione che fissa, per la categoria cui appartiene l'area, una densità ipotetica di 4 unità residenziali unifamiliari per acro (4.047 mq), allora può facilmente essere considerato quale riferimento per la determinazione dei *credit* il valore della riduzione degli indici territoriali. Quindi, il proprietario riceverebbe 4 *credit* (4 diritti ad edificare unità unifamiliari) per ogni acro di terreno posseduto.

Tuttavia, per essere effettivamente utili ai possessori degli stessi *credit* ed ai proprietari delle aree destinarie, i *credit* dovrebbero risultare utilizzabili per qualsiasi intervento immobiliare, residenziale, terziario, commerciale o industriale. I proprietari di aree destinarie interessati ad uno sviluppo terziario, commerciale o

industriale devono ottenere *credit* definiti in termini di numero di piani o volumetrie o altri appropriati indicatori non residenziali.

Dunque, mentre la costituzione di *credit* in termini di ridotta capacità residenziale risulta essere la più facile via per comprendere e spiegare questa politica ai potenziali proprietari, tuttavia si rivela anche la meno adatta a garantire la flessibilità per la compravendita dei Tdr. Un commentatore ha ironicamente suggerito di convertire i *credit* in un'unità di misura generalizzata basata sulla capacità edificatoria e denominata *cubit* (Graaskamp, 1975).

Se le difficoltà nella determinazione dei *credit* non impediscono in generale l'attuazione di un programma di Tdr, spesso producono un'attenuazione dell'entusiasmo iniziale dei suoi estensori.

– *La validità della normativa edilizia esistente.* Tra le questioni sollevate dai Tdr a livello giuridico e politico, vi è quella della validità dei vincoli previsti dalla normativa urbanistica vigente nelle aree designate come destinatarie. Nel caso in cui i Tdr vengono implementati come estensione della normativa esistente, può venire messa in discussione la validità della normativa stessa.

I proprietari delle aree che ricevono i diritti volumetrici, hanno in generale due opzioni: dimensionare l'intervento nel rispetto degli indici fissati dalla normativa esistente, oppure acquisire dei *credit* e quindi applicare un indice territoriale più elevato. Comunque, tale opportunità introduce una controversia circa il fondamento e la legittimità del regolamento di zonizzazione. Lo zoning infatti è considerato quale elemento di distinzione tra l'interesse pubblico e quello privato. Ma con la designazione di un'area destinataria, l'autorità pubblica riconosce l'ammissibilità di uno sfruttamento edilizio più intensivo.

L'interrogativo giuridico e politico consiste ora nel chiedersi perché un proprietario fondiario di un'area destinataria non possa rivendicare indici territoriali più elevati anche in assenza di *credit*. Se è pur vero che l'attore pubblico ha riconosciuto l'interesse pubblico di un aumento degli indici territoriali in alcune zone definite, posto che questo è fissato in modo complementare rispetto alla tutela di corrispondenti aree che cedono i diritti, bisogna comunque prevedere reazioni da parte dei proprietari che tendono a minimizzare questo aspetto. Anche se a livello giuridico è possibile sostenere questo «doppio regime dei suoli», sono tuttavia da prevedere conflitti e tensioni a livello politico.

– *La necessità di garantire un mercato per i credit.* La presun-

ta efficacia dei Tdr e la possibilità di questo strumento di configurarsi quale ponte tra destra e sinistra, tra sostenitori del mercato e sostenitori del piano, sono strettamente legate alla possibilità di utilizzare un meccanismo di mercato per il raggiungimento di finalità pubbliche. In questo senso allora, la chiave del loro successo è rappresentata dall'esistenza di un mercato per i *credit* stessi. Sino a che non esiste tale mercato, il meccanismo rischia di ricadere su sé stesso; i proprietari di aree destinarie sarebbero soggetti a rigide restrizioni del proprio diritto edificatorio e tuttavia non riceverebbero alcun indennizzo.

La letteratura economica sulla struttura di mercato necessaria per i Tdr è assai frammentaria e limitata (Barry e Steiker, 1977; Barrese, 1983; Graaskamp, 1976; Nelson, 1990; Roddewig e Inghram, 1987). Tuttavia, i principi che vengono enunciati sono assai chiari. Un solido mercato privato di Tdr (in cui ai proprietari è corrisposto un «giusto prezzo» per i propri *credit*) può essere garantito a condizione che esista una rilevante domanda di suolo nella regione e nelle aree destinarie in particolare; inoltre è necessario che la disponibilità di *credit* in uno stesso momento sia relativamente limitata. Quest'ultima condizione sembra indicare che l'area che cede dovrebbe essere relativamente piccola o, viceversa, l'area destinataria relativamente grande. Infine, la volumetria potenzialmente edificabile nell'area destinataria secondo le vigenti disposizioni normative (e quindi senza gli incrementi consentiti dall'uso di *credit*) dovrebbe essere inferiore alla domanda.

Il problema di molti programmi di Tdr è che spesso queste condizioni non sono verificate. In un caso la domanda a livello regionale può non essere abbastanza sostenuta o, se lo è, può già essere soddisfatta dalle normative vigenti (Heeter illustra un chiaro esempio di questo tipo nell'esperienza del Vermont (Heeter, 1976)). In altri casi, i programmi di Tdr, in virtù dei vantaggi di cui sono portatori, vengono estesi ad un'area molto ampia, ma così si crea un'offerta molto alta di *credit*, diminuendone l'efficacia potenziale.

A causa di questi nodi problematici, e poiché i Tdr sono proposti sulla base della loro prerogativa di garantire un equo indennizzo ai proprietari sottoposti a restrizioni, si rende necessaria la creazione da parte del settore pubblico di una banca di supporto o copertura per l'acquisto di *credit*. Tale banca esercita il ruolo di acquirente di riserva, ma la sua stessa esistenza comporta problemi logistici e politici.

Tale banca è considerata unicamente quale acquirente in ultima istanza, tuttavia gli obiettivi che si pone sono spesso sconosciuti e scarsamente determinabili. Nel caso in cui la domanda di edificazione si riduca, o le aree che cedono i diritti siano determinate in modo eccessivamente ampio, il ruolo della banca potrebbe diventare assai rilevante. In questo caso però, un programma di Tdr si trasformerebbe da meccanismo pubblico gestito secondo principi di mercato quale era in un sistema in cui il settore pubblico è sottoposto ad una spesa indeterminata nell'entità e nel tempo per «esaurire» l'offerta di *credit*.

- *La necessità di certezza.* La nozione di «certezza» aiuta ad esplicitare, forse più di ogni altro concetto, il problema centrale dell'approccio dei Tdr. L'implementazione di un programma di Tdr introduce un livello di incertezza per tutti i maggiori attori coinvolti.

I proprietari delle aree destinarie ottengono *credit* quale indennizzo del mancato esercizio dei propri diritti edificatori. Tuttavia, essi non hanno certezza circa il valore reale del singolo *credit* e il momento in cui lo stesso sarà cedibile. Nonostante si possa dire altrettanto a proposito della proprietà stessa della terra, per svariati motivi la compensazione attraverso i *credit* sembra determinare una domanda di maggior certezza (Rose, 1974). Esiste un ulteriore potenziale problema giuridico: se si prendono in considerazione le linee guida che sono state elaborate attorno alla garanzia costituzionale di un «giusto indennizzo», allora non sembra possibile poter offrire tale garanzia ai proprietari nella forma di una compensazione il cui valore è indeterminato e recuperabile in un tempo indefinito.

Il settore pubblico è incerto rispetto al proprio stesso onere: in linea di massima si trova a dover creare una banca di supporto per l'acquisto dei Tdr, ma non ha alcuna idea sul numero di *credit* da acquistare e neppure sulle proporzioni della domanda. E così, se da un lato l'attore pubblico ha una certezza rispetto alla futura destinazione d'uso dell'area che cede i diritti, dall'altra ne ha ben poca rispetto alla propria posizione finanziaria all'interno del programma.

D'altra parte, i proprietari di aree destinarie sono incerti circa la disponibilità di *credit* in un dato momento, il prezzo al quale tali *credit* saranno disponibili, l'utilità marginale dei *credit* per obiettivi di edificazione.

Il risultato, dunque, è l'introduzione di un numero eccessivo di

elementi di incertezza in un'arena in cui gli attori sono abituati a conoscere le regole e le procedure in anticipo e certi di poter contare sulla propria conoscenza del contesto in cui operano. Per molte realtà locali e regioni, i problemi potenziali e le incertezze che si intravedono nell'implementazione dei Tdr sono motivo per la ricerca di politiche innovative differenti.

## 6. TENDENZE NELLE POLITICHE STATUNITENSI

A partire dalla prima apparizione del concetto di Tdr nella letteratura statunitense circa vent'anni fa (Pizor, 1986; Roddewig e Inghram, 1987) sono stati elaborati molti interessanti programmi di Tdr; ma pochi sono stati quelli realizzati. Piuttosto, e in particolar modo nel caso della tutela del suolo agricolo in ambito periurbano, l'innovazione delle politiche si è concentrata attorno ad un parente stretto dei Tdr: l'acquisto dei diritti volumetrici (Purchase of Development Rights, d'ora in poi Pdr).

Concettualmente, il Pdr è assai simile al Tdr. È fondato sulla stessa nozione di proprietà quale «pacchetto di diritti», e se ne prevede l'impiego entro le limitazioni politiche e legali/costituzionali della politica statunitense. La differenza principale, come anticipato dal nome, è nel fatto che i diritti edificatori anziché essere trasferiti vengono acquistati (Buckland, 1987).

I programmi di Pdr sembrano recepire i problemi e le incertezze dei programmi di Tdr. In particolare, recepiscono la necessità dei proprietari di aree che cedono i diritti di avere un'idea chiara di ciò che verrà loro offerto in cambio dell'imposizione di vincoli di restrizione sul proprio terreno, la necessità del settore pubblico di avere un quadro chiaro del reale impegno fiscale nelle politiche fondiari e dei proprietari confinanti delle aree destinarie che richiedono chiarezza in merito alle destinazioni d'uso del suolo per il loro stesso investimento e i loro progetti.

Quindi, tra gli effetti principali dei programmi di Pdr è una trasformazione del ruolo del settore pubblico da necessario ma indeterminato ad esplicito. Come per i Tdr anche nei programmi di Pdr una porzione di territorio viene designata quale area di tutela; successivamente viene fissata una certa quota per l'acquisto dei diritti di edificazione nei lotti dell'area sottoposta a tutela. I fondi necessari vengono raccolti o attraverso i canali dell'ordinario pre-

lievo fiscale sulle proprietà, o attraverso l'emissione di obbligazioni, quale tassa diretta a contrastare l'attività immobiliare (spesso una tassa su passaggi di proprietà), o attraverso altri meccanismi mirati di finanziamento pubblico (Buckland, 1987; Daniels, 1991).

I terreni situati nella zona interessata dal programma di Pdr sono generalmente soggetti ad una destinazione agricola; in seguito i proprietari possono liberamente scegliere di offrire in vendita al settore pubblico i diritti edificatori legati ai propri lotti, la scelta in questa materia è quindi di esclusiva competenza dei proprietari. Non esiste dunque un obbligo nell'accettare un indennizzo per le restrizioni imposte dalla normativa e neppure rispetto ai tempi in cui cedere i diritti. Lo stesso attore pubblico prende atto del fatto che non tutti i proprietari sceglieranno o necessiteranno di tale indennizzo in uno stesso momento. Nella maggior parte delle esperienze di attuazione di programmi di Pdr promosse a partire dagli anni Settanta, la disponibilità di diritti ceduti dai proprietari ha superato abbondantemente la capacità (amministrativa e finanziaria) di acquisizione da parte dell'ente pubblico. In ogni caso questo non sembra rivelarsi un problema a livello giuridico o politico: i proprietari sembrano essere disposti all'attesa, rassicurati dalla regola che se, per un qualsiasi motivo, tale indennizzo non dovesse essere disponibile, la rigida normativa a cui sono legati dovrebbe essere modificata consentendo l'esercizio dei loro diritti edificatori (Daniels, 1991).

Sebbene costosi, i Pdr sembrano garantire un buon grado di accettazione. Alcuni sostengono tuttavia che i Pdr rappresentano un cattivo uso del portafoglio pubblico<sup>6</sup>. Nel tentativo di perseguire

<sup>6</sup> Nelle aree urbane a crescita rapida, il prezzo dei diritti di edificabilità può superare facilmente il 90% del valore complessivo di mercato (si veda, per esempio, tra le prime analisi di questi prezzi, lo studio di Coughlin e Plaut (1978)). In questo senso, alcuni critici sostengono che l'attore pubblico paga una quota pari al 90% del valore del lotto in cambio del solo diritto ad edificare. Nonostante sia il diritto più remunerativo tra quelli derivanti dalla proprietà del suolo, la sua acquisizione implica di fatto unicamente una opzione in senso proibitorio rispetto alla destinazione d'uso del suolo. All'autorità pubblica infatti, viene attribuito il diritto di affermare ciò che non può essere fatto del terreno e non piuttosto il diritto di assicurare, per esempio, che il terreno sarà destinato ad uso agricolo o comunque ad un'utilizzo compatibile con l'ambiente. E allora, da più parti ci si chiede se non sia possibile conseguire un migliore impiego dei fondi pubblici entro una terza alternativa, sperimentata in alcune provincie canadesi, che prevede l'acqui-

i due obiettivi di efficacia ed equità, la tendenza sembra essere quella di una ininterrotta fiducia nella normativa tradizionale, affiancata dal riconoscimento della necessità dell'acquisto dei diritti edificatori nel caso in cui tale normativa superi limiti accettabili a livello politico o giuridico.

## 7. IL FUTURO POST-MODERNO DELLA POLITICA DEI SUOLI NEGLI STATI UNITI

La politica fondiaria negli Stati Uniti è al centro di profonde trasformazioni. La sua forma attuale è stata messa a punto sul finire del secolo scorso ed è caratterizzata da una forte impronta modernista. Alcuni assunti chiave ne costituiscono i fondamenti; primo tra questi è il fatto che l'analisi delle politiche è dotata di una forte razionalità, e cioè che esiste la possibilità di disporre di un'informazione completa per l'analisi e che tale informazione può essere utilizzata nella formulazione e nell'implementazione delle politiche. Anche gli attuali approcci alle politiche assumono la centralità del ruolo degli esperti nel processo di analisi delle politiche, che una maggior centralizzazione consente una maggiore certezza nei risultati delle politiche, che la forma urbana ha la precedenza rispetto alla destinazione d'uso e che la proprietà è diritto privato per cui l'intervento pubblico è tollerato solo nel caso in cui esistono chiare finalità pubbliche di salute, sicurezza e benessere (Jacobs, 1992).

La sfida post-moderna alle politiche fondiarie deriva da una mobilitazione dei cittadini sempre più organizzata che utilizza nuove tecnologie e nuove idee per contestare le assunzioni che stanno alla base delle politiche (Jacobs, 1992, 1993)<sup>7</sup>. Così, per esempio, mentre la tendenza più recente nelle politiche d'uso dei suoli è stata

sto effettivo dei terreni (Lapping e Forster, 1984). Sfortunatamente, la tradizione della politica fondiaria rende questa opzione sostanzialmente improbabile.

<sup>7</sup> Questa associazione di cittadini tuttavia non presenta caratteri di uniformità nella sua composizione comprendendo inoltre tanto posizioni progressiste quanto conservatrici. L'elemento che costituisce il filo d'unione tra le diverse posizioni è la sostanziale insoddisfazione rispetto alle decisioni di uso del suolo che si configurano entro il sistema decisionale caratteristico dello stato moderno, burocratico.

verso una maggiore centralizzazione, i cittadini sottolineano sempre più le potenzialità creative del governo dei processi a livello locale, e le disfunzioni originate dalla centralizzazione (Popper, 1988; Jacobs, 1989a). In modo analogo, mentre le politiche sono state tradizionalmente formulate e valutate sulla base di criteri di efficienza, i cittadini premono affinché considerazioni di equità divengano parte preminente della *policy analysis* (Jacobs 1989b; Beatley, 1991)<sup>8</sup>.

Il fatto stesso che la tutela delle aree agricole nelle fasce periurbane continui ad essere uno dei temi prevalenti nelle politiche fondiarie negli Stati Uniti è da attribuire alle pressioni dei movimenti di cittadini. A partire dagli anni Cinquanta si è registrato un forte calo delle aree agricole; dal punto di vista produttivo, questo non ha comportato problemi dal momento che la riduzione della superficie agricola utilizzata è stata compensata da un'ampia diffusione di innovazioni tecnologiche e manageriali: meno agricoltori producono una maggior quantità di prodotti in modo più «efficiente». Tuttavia, per molti cittadini, la tutela delle aree agricole non è questione da valutarsi solamente sulla base di concetti quali l'efficienza. Piuttosto, la tutela delle aree agricole è una problematica la cui valutazione richiama valori legati al paesaggio, all'estetica dei luoghi e alla qualità della vita. Nel dibattito attuale, dunque, il suolo agricolo non si connota più unicamente quale risorsa privata sulla quale i proprietari possono prendere decisioni in totale autonomia, bensì costituisce una risorsa pubblica, con forti valenze a livello dei sistemi regionali di spazi aperti, delle riserve nazionali ed internazionali di cibo, e dell'equità ambientale intergenerazionale (Jacobs, 1992).

L'avvio di programmi di Tdr è parte di questo ampio processo di trasformazione degli strumenti della pianificazione. Le politiche centrate sulla normativa di *zoning* si sono configurate come politiche dirigiste e di controllo. L'interesse dei programmi di Tdr e di altre alternative riflette un'insoddisfazione per i risultati dell'approccio regolamentativo ed una volontà di esplorare le possibilità offerte da strumenti centrati sul mercato o di altri strumenti innovativi (Kayden, 1992; Endicott, 1993). Il fatto che il Tdr non abbia

<sup>8</sup> Un'analisi dei caratteri di questa evoluzione è compiuta da Logan e Molotch (1987) e Plotkin (1987).

avuto un'applicazione diffusa è fonte di disappunto, soprattutto dati i vantaggi che a livello teorico prospetta. Dunque ciò che si rivela come significativo è l'interesse, piuttosto che l'esperienza legata ai Tdr. Date le pressioni a livello sociale e tecnico per una revisione della politica dei suoli negli Stati Uniti, la prospettiva disegnata dai Tdr non potrà che essere valorizzata solo in un prossimo futuro.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Babcock, R.F.  
1966 *The zoning game*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Barrows, R.L. e Preunguber, B.A.  
1975 *Transfer of development Rights: An Analysis of a New Land Use Policy Tool*, in «American Journal of Agricultural Economics», n. 57, pp. 549-557.
- Barry, D. e Steiker, G.  
1977 *An Economic Analysis of transfer of development Rights*, in «Natural Resources Journal», n. 17, pp. 55-80.
- Barrese, J.T.  
1983 *Efficiency and Equity Considerations in the Operation of Transfer of Development Rights Plans*, in «Land Economics», n. 59, pp. 235-241.
- Beatley, T.  
1991 *A set of Ethical Principles to Guide Land use Policy*, in «Land Use Policy», n. 8, pp. 3-8.
- Boast, R.P.  
1984 *Transferable Development Rights*, in «New Zealand Law Journal», n. 10, pp. 339-342.
- Bosselman, F., Callies, D. e Banta, J.  
1973 *The Taking Issue: An Analysis of the Constitutional limits of Land Use Control*, Washington D.C., United States Government Printing Office.
- Brown, J., Swaim Philips, R. e Roberts, N.A.  
1981 *Land Markets at the Urban Fringe*, in «Journal of the American Planning Association», n. 47, pp. 131-144.

Buckland, J.G.

1987 *The History and Use of Purchase of development Rights in the United States*, in «Landscape and Urban Planning», n. 14, pp. 237-252.

Costonis, J.J.

1973 *Development Rights Transfer: an Exploratory Essay*, in «Yale law Journal», n. 83, pp. 75-128.

1974 *Space Adrift: Landmark Preservation and the Marketplace*, Urbana, IL, University of Illinois Press.

Coughlin, R.E. e Plaut, T.

1978 *Less than fee Acquisition for the Preservation of Open Space: Does it Work?*, in «Journal of the American Institute of Planners», n. 44, pp. 452-462.

Coughlin, R.E. e Keene, J.C. (a cura di)

1981 *National Agricultural Lands Study, The Protection of Farmland: A Reference Guidebook for State and Local Government*, Washington D.C., Government Printing Office.

Cullingworth, J.B.

1993 *The Political Culture of Planning: American Land Use Planning in Comparative Perspective*, New York, Routledge Inc.

Daniels, T.

1991 *The Purchase of development Rights: Preserving Agricultural land and open Space*, in «Journal of the American Planning Association», n. 57, pp. 421-431.

Delaney, J.J. et al.

1983 *Tdr Redux: A Second generation of Practical Legal Concerns*, in «The Urban Lawyer», n. 15, pp. 593-619.

Endicott, E. (a cura di)

1993 *Land conservation through Public/Private Partnerships*, Washington D.C., Island Press.

Gale, D.E.

1978 *The Transfer of Development Rights: Some Equity Considerations*, in «Urban Law Annual», n. 14, pp. 81-100.

Graaskamp, J.A.

1975 «Impressions on the Marketability of TDR's», in *Transferable*

*Development Rights*, Pas Rep. n. 304, Chicago, American Society for Planning Officials.

Haar, C.M. e Kayden, J.S. (a cura di)

1989 *Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep*, Chicago, Planners Press.

Heeter, D.

1975 «Six Basic Requirements for a Tdr System», in *Transferable Development Rights*, Pas Rep. n. 304, Chicago, American Society for Planning Officials.

Jacobs, H.M.

1989a *Localism and land Use planning*, in «Journal of Architectural and Planning Research», n. 6, pp. 1-17.

1989b *Social Equity in Agricultural land protection*, in «Landscape and Urban Planning», n. 17, pp. 21-33.

1992 *Planning the Use of Land for the 21st Century*, in «Journal of Soil and Water Conservation», n. 47, pp. 32-34.

1993 «The Changing Nature of Settlement Policy in the United States: A Theoretical and Case Study Review», in Harper S. (a cura di), *The Greening of Rural policy: Perspectives from the developed World*, London, Belhaven Press, pp. 135-150.

Kayden, J.S.

1992 *Market-based Regulatory Approaches: A Comparative Discussion of Environmental and land use Techniques in the United States*, in «Boston College Environmental Affairs Law Review», n. 19, pp. 565-580.

Lapping, M.B.

1979 *Agricultural Land retention Strategies: Some Underpinnings*, in «Journal of Soil and Water Conservation», n. 34, pp. 124-126.

Lapping, M.B. e Forster, V.D.

1984 «From Insurgency to policy: Land reform in Prince Edward island», in Geisler C.C. e Popper F.J. (a cura di), *Land Reform, American Style*, Totowa - New Jersey, Rowman and Allanheld, pp. 245-270.

Large, D.W.

1973 *This land is Whose land? Changing Concepts of Land Property*, in «Wisconsin Law Review», n. 4, pp. 1041-1083.

- Logan, J.R. e Molotch, H.L.  
1987 *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press.
- McClaghry, J.  
1976 *Farmers, Freedom and Feudalism: How to Avoid the Coming Serfdom*, in «South Dakota Law Review», n. 21, pp. 486-541.
- McClaurghy, J.  
1975 *The New Feudalism*, in «Environmental Law», n. 5, pp. 675-702.
- McGilvray, L.J. et al.  
1985 *Managing Coastal Development: An Evaluation of the Transfer of development Rights Approach*, in «Coastal Zone Management Journal», n. 13, pp. 25-47.
- Nelson, A.C.  
1990 *Economic Critique of U.S. Prime Farmland Preservation Policies*, in «Journal of Rural Studies», n. 6, pp. 119-142.
- Pizor, P.J.  
1986 *Making Tdr Work*, in «Journal of the American Planners Association», n. 52, pp. 203-211.
- Plotkin, S.  
1987 *Keep Out: The Struggle for Land Use Control*, Berkeley, University of California Press.
- Popper, F.J.  
1988 *Understanding American Land Use Planning Since 1970: A Revisionist Interpretation*, in «Journal of the American Planning Association», n. 54, pp. 291-301.
- Richards, D.A.  
1983 *Transferable Development Rights: Corrective, Catastrophe, or Curiosity?*, in «Real Estate Law Journal», n. 12, pp. 26-52.
- Roddewig, R.J. e Inghram, C.A.  
1987 *Transferable Development Rights Programs: TDRs and the Real Estate Marketplace*, Pas Report n. 401, Chicago, American Planning Association.

- Rose, J.  
1974 *Psychological, Legal, and Administrative Problems in the Use of TDRs to Preserve Open Space*, in «Urban Lawyer», n. 6, pp. 919-927, in *Transferable development Rights*, Pas Rep. n. 304, Chicago, American Society for Planning Officials.
- Williams, N.J.  
1970 *The Three Systems of land Use Control*, in «Rutgers Law Review», n. 25, pp. 80-101.
- Woodbury, S.R.  
1975 *Transfer of Development Rights: A New Tool for Planners*, in «Journal of the American Institute of Planners», n. 41, pp. 3-14.