

“Market-based Regulatory Approaches
in a System of Decentralized Governance”

REGOLAZIONI BASATE SU MECCANISMI DI MERCATO
IN UN SISTEMA DI GOVERNO DECENTRATO

di Harvey M. Jacobs

In Urbanistica e Fiscalità:

Orietamenti di Riforma e Buone Pratiche

In Italia e all'estero

Fausto Curti, ed.

Milan, Italy: Maggioli Editore, 1999

1. Lo zoning e il retaggio delle regolamentazioni dirigistiche

Lo zoning, classico approccio fondato sul comando e sul controllo amministrativo, è stato e continua a rappresentare il principale approccio alla regolamentazione degli usi del suolo negli Stati Uniti; per suo tramite l'ente pubblico - ai diversi livelli di governo che ne hanno l'autorità - dispone regole d'uso e di trasformazione cui i proprietari e gli operatori sono subordinati (Delafons, 1969; Kelley, 1988).

La tecnica della zonizzazione è stato introdotta all'inizio del ventesimo secolo come necessaria risposta pubblica a una serie di fallimenti del mercato che si manifestavano col crescere della dimensione e della concentrazione urbana (Scott, 1969; Haar e Kayden, 1989). In assenza di regolazione, il mercato immobiliare tendeva a minacciare l'integrità delle aree commerciali e residenziali, pregiudicando la salute e la sicurezza della cittadinanza, mentre lo zoning sembrava capace di ridurre le esternalità negative delle attività economiche intraprese, che altrimenti sarebbero ricadute sulle aree adiacenti; di più, poiché assicurava un qualche grado di coerenza e di certezza normativa nelle trasformazioni d'uso, esso costituiva anche un fattore essenziale di garanzia per i proprietari rispetto alle attività insediabili e per gli operatori riguardo agli investimenti realizzati. Quest'ultimo aspetto va posto in piena luce: originariamente infatti la zonizzazione è stata sostenuta e posta in essere anzitutto a tutela degli interessi della classe media commerciale, che vi riconosceva chiari vantaggi.

Lo zoning è stato un'invenzione metropolitana (New York è la prima città in cui, nel 1916, viene adottato un regolamento di zonizzazione) soprattutto volta a regolare i conflitti negli usi del suolo in zone commerciali, ma in breve esso ha preso piede anche nelle città minori, quale

strumento generale di controllo delle destinazioni d'uso e, in particolare, di gestione dei conflitti insorgenti nelle aree residenziali.

A una decina d'anni dalla sua introduzione, la Corte Suprema degli Stati Uniti è stata chiamata a pronunciarsi sulla legalità dello zoning nel quadro costituzionale del Paese. Nel 1926 - in occasione della vertenza che vedeva contrapposti il comune di Euclid, Ohio, e la società Ambler Realty - si ebbe la prima sentenza decisiva e la Corte - a stretta maggioranza - deliberò a favore dello zoning⁽¹⁾. Tale decisione si è rivelata determinante nel favorire la rapida diffusione dei piani di azzonamento, soprattutto perché ha rafforzato il ruolo dell'istituzione più decentrata - il comune - nel governo del territorio. D'altra parte, proprio quest'ultimo aspetto ha sollevato le maggiori riserve da parte degli oppositori, che vedevano nel comune una realtà troppo ristretta e "provinciale" per esercitare una tale autorità.

Nel cinquantennio post-bellico, l'uso dello zoning si è enormemente diffuso in concomitanza col processo di suburbanizzazione (favorito dalla posa della rete di superstrade inter-statali) e sempre di più si è rivelato utile nel tutelare gli investimenti della classe media in campo residenziale, cioè nella voce più significativa del bilancio economico delle famiglie. Così, la possibilità di utilizzare lo zoning a fini di esclusione, di coerenza e di certezza delle destinazioni d'uso dei suoli è risultata del tutto funzionale all'agenda sociale dei ceti medi, tesi a sottrarre il patrimonio di famiglia dalle turbolenze del mercato (Plotkin, 1987). Inoltre, esso contribuì a realizzare diversi obiettivi che riflettono le aspettative di qualità della vita dei residenti benestanti, come gli spazi aperti ineditificati, le aree agricole di frangia, le risorse idriche superficiali e di falda ed altre caratteristiche ambientali di pregio.

Negli anni '90, lo zoning ha pervaso tutti i livelli di governo e rappresenta il principale approccio alla pianificazione delle destinazioni d'uso dei suoli. Ma questo non significa che non abbia subito critiche, anche convincenti, sin dalla sua introduzione. In particolare, attorno alla metà degli anni '60, all'apogeo della sua popolarità, due autori, consenzienti sui fini ma critici rispetto al metodo, ne hanno proposto una radicale revisione (Reps, 1964; Babcock, 1966).

Essi sostenevano in particolare che le prescrizioni dello zoning erano spesso prive di giustificazione rispetto ad elementari standard scientifici e

(1) Va comunque ricordato che la stessa Corte si rivelò abbastanza incerta al riguardo, soprattutto per il modo in cui lo zoning limitava i diritti di proprietà e la libera iniziativa su deliberazione di un'amministrazione locale troppo "parrocchiale" e vicina agli interessi toccati - come sostenuto dall'avvocato della società Ambler Realty: tant'è che, in un primo momento, essa sembrava orientata ad accogliere il ricorso (Haar e Kayden, 1989). Solo a seguito della memoria di un consulente terzo gli esiti della votazione furono poi favorevoli allo zoning.

tecnici, in quanto risultavano troppo facilmente influenzabili da parte di profani a tutto svantaggio dei tecnici. In definitiva esso risultava al tempo stesso troppo flessibile e troppo rigido, cioè esposto ai cambiamenti negli umori sociali e politici ma incapace di adattarsi ai cambiamenti nelle tecnologie costruttive e alle innovazioni introdotte da promotori immobiliari lungimiranti.

Veniva altresì fatto rilevare che lo zoning incoraggia l'omologazione della morfologia urbana e che, dunque, favorisce le dinamiche di suburbanizzazione e lo spreco di suolo (addebito questo che viene oggi spesso ribadito dai sostenitori del "New Urbanism"). Si osservava poi che il suo utilizzo, soprattutto a livello locale - e quindi decentrato - risultava in contrasto con un approccio regionale alla pianificazione e ancora che, favorendo la frammentazione sia in fase di redazione che di implementazione del piano, esso finiva col moltiplicare le inefficienze degli investimenti, sia pubblici che privati.

A queste critiche se ne aggiunsero altre. Le più rilevanti erano due: una prima sottolineava l'inequità sociale associata ai piani di zonizzazione; la seconda ne evidenziava l'inefficacia. Rispetto alla prima, i critici osservavano che lo zoning era un meccanismo che poteva assegnare costosi benefici e altresì determinare notevoli perdite (Jacobs, 1989b; Bealey, 1991). Le destinazioni d'uso con valenza "positiva" riguardo all'edificazione ammessa si configurano come monopoli sanzionati dall'amministrazione, procurando proventi non guadagnati ai fortunati proprietari, mentre le destinazioni a funzioni non remunerative possono azzerare qualsiasi aspettativa di valorizzazione dei suoli (Hagman e Misczynski, 1979). Peraltro, questa acuta re-distribuzione di guadagni inattesi oppure di danni immotivati è del tutto irrelata ai meriti del proprietario fondiaro.

Quali sono infine le prospettive della zonizzazione? Oggi essa è certamente il principale strumento di regolazione degli usi del suolo, ma sebbene l'elettorato della classe media vi abbia associato aspettative sempre maggiori, risulta ormai chiaro che esso non è in grado di assicurare il conseguimento degli obiettivi per i quali viene impiegato.

In questo senso si profila un paradosso e, al termine del ventesimo secolo, la sostanza dello zoning sembra tornare alle sue remote origini. Ideato all'inizio del secolo per contrastare - attraverso l'autorità dell'amministrazione pubblica - il crescente predominio delle forze di mercato, lo zoning appare oggi inadeguato a fronteggiare le nuove condizioni sociali, tecnologiche ed economiche, e la tendenza emergente ne reclama la riforma o la drastica sostituzione con strumenti più sensibili alle pressanti dinamiche di un mercato composito e imprevedibile.

2. Nuovi strumenti regolativi: Tdr, Pdr e Land Trusts

Gli approcci regolativi orientati al mercato si sono sviluppati negli Stati Uniti nel corso degli anni '70, e negli ultimi vent'anni la gamma degli strumenti impiegati e il numero di governi locali che ne fanno uso è sensibilmente cresciuto. Esamineremo qui nel seguito alcuni di questi approcci, e specificamente i Tdr, i Pdr e i *Land Trusts*, discuteremo poi le loro probabilità di successo a seconda delle condizioni socio-economiche in cui sono impiegati e ne esploreremo brevemente gli esiti in termini di efficacia e di equità spaziale.

In una nazione in cui il diritto alla proprietà privata è tutelato con assoluta fermezza, l'idea del trasferimento dei diritti edificatori (*Transfer of Development Rights*: Tdr) rappresenta un tentativo esemplare di realizzare un sistema di regolazione degli usi del suolo che impiega strumenti più adattabili e sensibili alle logiche di mercato, pur facendo propria la lezione appresa da decenni di regolazione coattiva (Costonis, 1973; Woodbury, 1975). Per chi progetta politiche pubbliche, l'elemento di maggior interesse dei Tdr è dato dal fatto che essi consentono di superare alcune restrizioni di tipo costituzionale nel campo delle politiche fondiarie senza richiedere un indennizzo a spese del pubblico a favore dei proprietari che vengono limitati nell'esercizio del proprio diritto (²).

I Tdr possono essere considerati come un adattamento dell'approccio dirigistico alla gestione degli usi del suolo, che mira a conservarne i punti di forza e a ridurre i fattori di debolezza. Lo schema di implementazione prevede che alcune parti del territorio vengano distinte in due classi: le "aree di origine" (*sending areas*) e le "aree di recapito" (*receiving areas*). Le prime sono costituite dai siti assoggettati a severe restrizioni nell'uso del suolo allo scopo di tutelare un bene ambientale di interesse pubblico (quale uno spazio aperto, un biotipo raro, un'area ad uso agricolo nelle fasce peri-urbane, un edificio storico o monumentale). I loro proprietari ricevono certificati trasferibili di diritti edificatori equivalenti all'entità delle volumetrie fabbricabili sul medesimo terreno nel rispetto di una diversa normativa (talvolta quella precedentemente in vigore) (³).

I certificati di Tdr possono quindi essere ceduti ai proprietari delle cosiddette aree destinarie, che sono autorizzati ad utilizzarli sui lotti desi-

(²) La restrizione costituzionale fa riferimento alla clausola relativa al "taking" (illegitima confisca), che recita: "...una proprietà privata non può essere espropriata per uso pubblico senza che sia corrisposta una adeguata compensazione", la quale può anche consistere in un indennizzo monetario ai proprietari fondiarie penalizzati da regolazioni eccessivamente restrittive (Bosselman e al., 1973).

(³) Le modalità di quantificazione di questi certificati possono essere assai complesse e sono state oggetto di dibattito sin dalle prime proposte di Tdr. Un'analisi dettagliata della questione è presentata nel seguito.

gnati secondo un piano elaborato e approvato in sede pubblica (⁴). In tali aree l'edificazione è soggetta a due regimi normativi: al di sotto di una soglia prefissata di densità edilizia essa può avvenire secondo le norme vigenti; al di sopra l'edificazione è invece vincolata all'acquisizione di certificati trasferibili.

L'assunto sottostante al programma è che gli incentivi economici per i proprietari delle aree di destinazione siano abbastanza elevati da rendere vantaggioso l'acquisto dei Tdr in possesso dei proprietari della aree mitenti e, d'altra parte, che questi ultimi ricevano un giusto ristoro delle restrizioni imposte dai vincoli. Si suppone che il modello funzioni come un libero mercato, in assenza di interferenze del soggetto pubblico.

Una volta che i Tdr sono stati distribuiti e che le aree di origine e di recapito sono state designate, le leggi della domanda e dell'offerta dovrebbero regolare la disponibilità e il prezzo dei diritti trasferibili (Woodbury, 1975; Roddewig e Inghram, 1987). I Tdr sembrano rendere praticabile l'implementazione di politiche territoriali molto restrittive sugli usi del suolo in un particolare sito (o su una determinata categoria di suoli), migliorandone al tempo stesso l'efficacia e l'equità, poiché prevedono una compensazione reale per il proprietario soggetto al vincolo.

L'acquisto dei diritti edificatori (*Purchase of Development Rights*: Pdr) è concettualmente simile ai Tdr; la principale differenza è già nel nome in quanto i diritti edificatori non vengono trasferiti, bensì acquistati dal governo locale (Buckland, 1987). I programmi di Pdr sono stati avviati a partire da alcune difficoltà emerse nell'attuazione dei programmi di trasferimento. In particolare, i Pdr muovono dall'esplicito riconoscimento di alcune legittime aspettative: *i*) dei proprietari delle aree che cedono diritti edificatori, i quali vogliono avere una prova tangibile di quello che ricevono in cambio dei vincoli subiti; *ii*) del soggetto pubblico che vuole esplicitare con chiarezza il proprio impegno fiscale nelle politiche d'uso del suolo; *iii*) e dei proprietari delle aree di recapito, che vogliono disporre di un quadro certo delle destinazioni ammesse, per poter regolare di conseguenza i *mix* di usi e investimenti connessi al loro bene.

Così, l'effetto principale dei programmi di acquisto pubblico dei diritti edificatori consiste nel trasformare il ruolo dell'amministrazione locale: da necessario ma indeterminato, ad esplicito ed attivo. Come nel caso dei Tdr, nell'ambito di un Pdr, viene designata un'area da tutelare; quindi, viene messa a bilancio una certa somma per l'acquisto dei diritti di edificabilità nell'area protetta. I finanziamenti per l'acquisto dei diritti possono derivare dalle imposte locali sulle proprietà, dalla emissione di obbliga-

(⁴) Una volta che il programma di Tdr è adottato, i proprietari delle aree destinarie sono vincolati a non mutare la destinazione d'uso dei suoli (Woodbury, 1975; Jacobs, 1994).

zioni locali, dagli oneri sullo sviluppo o sulla compravendita immobiliare o da altri meccanismi di finanziamento pubblico finalizzato (Buckland, 1987; Daniels, 1991).

I proprietari terrieri nei distretti perimetrati sono generalmente soggetti a regolamenti di zonizzazione molto restrittivi e possono, a loro scelta, richiedere formalmente alla pubblica amministrazione di acquistare i diritti edificatori loro assegnati. Tale cessione di solito non è né obbligatoria né soggetta a vincoli temporali, anche allo scopo di evitare lo sbilancio finanziario che può essere provocato dall'eccesso di richieste di acquisto simultanee da parte dei diversi proprietari.

Tuttavia, nella maggior parte dei programmi di trasferimento attivati a partire dalla metà degli anni '70, il numero di richieste di cessione è stato così elevato da superare sovente gli accantonamenti previsti allo scopo, pur senza provocare contenzioso legale o conflitto politico. I proprietari si sono dimostrati disponibili ad attendere il loro turno nella coda perché, in caso di insolvibilità, viene loro garantita la rimozione dei vincoli per consentire l'edificazione di volumetrie equivalenti ai diritti cedibili di pertinenza (Daniels, 1991).

I *Land Trusts* sono organizzazioni non governative appartenenti al cosiddetto "terzo settore". Si tratta di società private *non-profit* istituite allo scopo di tutelare risorse ambientali di particolare valore e/o di garantire il raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico nelle politiche di redistribuzione dei suoli (quali il sostegno alla produzione di alloggi a basso costo). Sebbene negli Stati Uniti i primi *Land Trusts* siano stati creati circa un secolo fa, il loro ruolo è cresciuto in modo significativo solo negli ultimi vent'anni⁽⁵⁾.

I *Land Trusts* sono istituiti dai privati cittadini per differenti motivi; nella maggior parte dei casi per assicurare, con un'azione efficace e tempestiva, la tutela di una particolare risorsa ambientale esposta al rischio di imminente distruzione o degrado. Sovente è proprio la presenza di una minaccia imminente a facilitare il sostegno politico e finanziario a tali iniziative (Wright, 1992; Endicott, 1993), che si sono sempre più diffuse perché l'accelerazione dello *sprawl* insediativo ha messo in grave pericolo un vasto insieme di risorse ambientali nelle aree peri-urbane, senza che le amministrazioni pubbliche fossero in grado di reagire per tempo, anche a causa dei drastici tagli ai fondi destinati all'ambiente.

I *Land Trusts* fanno ricorso a tutti gli strumenti di mercato a disposizione degli operatori privati nonché a quelli previsti dalla legislazione statunitense per le organizzazioni non governative. Così, essi acquistano

suoli e diritti edificatori commessi e a questo fine accettano donazioni in denaro o, appunto, in suolo e in certificati di diritti volumetrici, che talvolta rivendono con precise restrizioni sul loro utilizzo. Spesso operano in collaborazione con i governi locali, aiutandoli nel raggiungimento degli obiettivi di conservazione paesaggistica e ambientale, e costituiscono insieme un veicolo prezioso per organizzare, presentare e promuovere presso il governo locale le istanze di tutela del territorio sentite dalla popolazione residente (Endicott, 1993; Wright, 1993).

Nel complesso, i *Land Trusts* sono divenuti assai popolari negli Stati Uniti; con poche eccezioni, i governi locali ne hanno favorito la formazione e sono così entrati a far parte integrante del processo di gestione pubblica dei suoli; essi risultano dunque complementari, piuttosto che sostitutivi, dell'intervento pubblico diretto sul territorio.

3. L'efficacia e l'impatto degli approcci orientati al mercato

Nonostante le aspettative sollevate e l'entusiasmo quasi generale con il quale è stata accolta l'introduzione dei programmi di trasferimento dei diritti edificatori, la loro implementazione è stata accompagnata da una serie di problemi di ordine funzionale e concettuale che ne hanno fortemente limitato un utilizzo più esteso. In primo luogo, l'attivazione del processo di scambio è subordinata all'esistenza di un mercato per i diritti di edificabilità assegnati alle aree mitenti (Graskamp, 1975; Roddewig e Inghram, 1987).

Ciò significa che la tecnica del trasferimento dei diritti edificatori può funzionare a dovere solo in aree soggette ad una forte pressione insediativa, e infatti l'efficacia di tali programmi è risultata maggiore laddove lo sviluppo immobiliare è intenso, il distretto mitente è piccolo ed il distretto di recapito è ampio. Queste condizioni creano una situazione di scarsità relativa che offre ai possessori di certificati volumetrici maggiori garanzie di ricevere dal mercato una congrua compensazione in tempi ravvicinati. Ma in pratica, la situazione che si presenta più spesso è quella esattamente opposta: a seguito di pressioni sociali e politiche, il distretto cedente è in genere molto esteso e quello di recapito di modeste dimensioni, e questo determina ovviamente un'eccedenza di offerta che rende difficoltosa la loro cessione.

Una seconda questione riguarda i criteri di emissione dei certificati edificatori; questi infatti potrebbero essere quantificati sulla base della perdita di valore del lotto derivante dalla mancata edificabilità (e dunque in termini strettamente economici), oppure sulla base della perdita di potenziale edificatorio (ad esempio della possibilità di edificare una casa unifamiliare), e quindi in termini funzionali. La prima interpretazione

(5) Circa la metà degli attuali *Land Trusts* è stata istituita negli ultimi dieci anni (Wright, 1992). Se nel 1965 non se ne contavano più di un centinaio, oggi si stima che i *Land Trusts* operativi nel paese siano almeno un migliaio e che il loro numero sia in ulteriore crescita.

sembra avere maggior senso dal punto di vista teorico in quanto consente il trasferimento dei diritti di edificabilità tra diverse destinazioni d'uso del suolo, siano esse residenziali, commerciali o industriali. La seconda risulta più pratica, perché più facile da spiegare alla cittadinanza e da gestire dal punto di vista amministrativo (Grasskamp, 1975; Rose, 1974).

Altri problemi emergono nel caso - non infrequente - che i proprietari dei terreni assoggettati a restrizioni non riescano a collocare sul mercato i propri diritti: ciò ha reso necessaria l'istituzione di banche pubbliche di *back-up* (cioè di acquisizione e accantonamento dei diritti edificatori; Heeter, 1975).

In questo caso, in assenza di un mercato spontaneo di compravendite tra privati, una grave ragione di incertezza riguarda l'ammontare dei compensi da attribuire ai proprietari cedenti qualora il soggetto pubblico debba agire quale banca di raccolta dei diritti di edificabilità; e ancora, un ulteriore elemento di discussione concerne i rischi di distorsioni monopolistiche sul mercato delle nuove edificazioni, qualora alcuni proprietari dei distretti di destinazione facciano incetta di diritti edificatori.

Nei programmi sin qui attuati, tuttavia, questa situazione non si è ancora verificata, mentre la necessità di permettere indici di edificabilità maggiori nei distretti di destinazione solleva spesso fondate preoccupazioni da parte dei proprietari delle aree circostanti che ne subiscono l'impatto negativo (Heeter, 1975; Rose, 1974). Dal punto di vista politico, poi, la vicenda dei Tdr è parecchio complicata, posto che non è cosa facile illustrare alla popolazione e agli amministratori locali il concetto chiave sotteso, e cioè la separazione del diritto di edificabilità da quello di proprietà del suolo.

Ad ogni modo, nonostante questi ed altri potenziali elementi di critica, il trasferimento dei diritti edificatori continua ad essere considerato con interesse da parte dei pianificatori statunitensi, proprio perché - almeno in via di principio - consente di pianificare una forma urbana coerente nel contesto di un paese ad economia liberista; e non si tratta di un auspicio meramente teorico, dal momento che sono già state avviate diverse applicazioni significative in molte località (Roddevig e Inghram, 1987; Pruetz, 1993).

In definitiva, i Tdr hanno avuto successo solo in quei contesti in cui si verificava l'infrequente convergenza di un complesso di fattori, quali: un mercato immobiliare dinamico, un distretto di origine ben definito e di dimensioni limitate, un ampio consenso sul valore della risorsa ambientale alla cui tutela è finalizzato il programma, una domanda sostenuta da parte dei proprietari delle aree ricevute, la disponibilità dei loro vicini ad accettare le maggiori densità del costruito che il programma comporta, e, non ultimo, la presenza di amministratori pronti ad assumersi il rischio di una politica dagli esiti incerti (Pizor, 1986).

In caso contrario possono soccorrere i programmi di acquisto pubblico dei diritti edificatori, che muovono appunto dal riscontro che le premesse necessarie all'attivazione di un programma di Tdr già in vigore non esistono, oppure che l'eventuale programma di Tdr non offerebbe sufficienti garanzie circa i tempi e il modo con cui si provvederà alla tutela ambientale perseguita, oppure qualora i detentori dei diritti non siano disposti ad accettare una remunerazione esigua corrisposta in un tempo indeterminato.

D'altra parte, se i programmi di Pdr assicurano in modo chiaro e in un tempo certo la tutela delle risorse territoriali, essi presentano altri svantaggi, primo tra tutti il costo. Alcune ricerche condotte negli Stati Uniti hanno illustrato come, nelle aree perurbane in fase di espansione, la possibilità di edificare costituisca il principale diritto associato alla proprietà privata fondiaria, che corrisponde in genere all'85-95 per cento del complessivo valore di mercato del suolo (Coughlin e Plaut, 1978). E' chiaro dunque come, proprio in tali contesti ove maggiore è l'importanza dello strumento, l'adozione di Pdr possa rivelarsi assai onerosa.

Il successivo problema che si pone è relativo a ciò che viene acquisito con l'impiego di denaro pubblico. Quando ad essere acquisito è un diritto di edificabilità, tutti gli altri diritti rimangono associati alla proprietà privata e non vi sono garanzie circa l'accesso o l'uso pubblico delle aree sottratte all'edificabilità per le generazioni presenti e future (Wright, 1992 e 1993; Endicott, 1993). Questo solleva un'ovvia obiezione sulla opportunità della spesa, quando si impiega circa il 90 per cento del valore totale del suolo per acquistare solo una promessa di non edificazione, senza ulteriori vincoli per il proprietario dell'area.

Nonostante le riserve menzionate, anche questo approccio sta suscitando un crescente interesse: la forza dei Pdr risiede infatti nella chiarezza ed efficacia dell'azione (la tutela di risorse territoriali minacciate) e nell'attenzione alle istanze socio-politiche sollevate dai movimenti di difesa dei diritti di proprietà, soddisfatte attraverso la compensazione monetaria a valori di mercato dei diritti acquisiti.

Tendenzialmente, i programmi di acquisto pubblico dei diritti edificatori sono stati per lo più adottati dai governi locali della costa occidentale ed orientale degli Stati Uniti, in zone cioè dove la forte pressione insediativa rischia di compromettere importanti risorse ambientali e dove tendono ad insediarsi soggetti a redditi medio alti che generano una robusta base fiscale; questi sono usualmente portatori di una domanda di qualità ambientale elevata e di una capacità organizzativa idonea a favorire la riuscita dei programmi (Daniels, 1991). Qui, sebbene dispendiosi, i Pdr si sono rivelati preziosi strumenti integrativi del tradizionale apparato regolativo, da impiegarsi selettivamente solo quando quest'ultimo rischia di travalicare i vigenti limiti politici o legali.

In questo quadro appare evidente il ruolo che possono svolgere i *Land Trusts*, che infatti sono cresciuti con una progressione geometrica negli ultimi venti anni: centinaia di essi sono stati costituiti nelle diverse regioni del paese e rappresentano un veicolo mirato ed efficace per l'attuazione di specifiche politiche territoriali, nella più parte dei casi per la tutela dei luoghi (Wright, 1992).

Ma il loro impatto effettivo è marginale. Uno studio coordinato da chi scrive sui *Land Trusts* negli Stati del nord ovest ha documentato che in gran parte essi sono stati istituiti per tutelare un singolo sito e che, una volta conseguito questo risultato, la loro attività finiva col languire. In ogni caso, la maggior parte dei *Land Trusts* ha risentito della mancanza di *staff* professionale e di finanziamenti adeguati, dall'adesione di una base associativa modesta nonché da un mandato sovente molto limitato (Foti e Jacobs, 1989) ⁽⁹⁾.

Tuttavia, nei circoscritti territori in cui sono operativi, i *Land Trusts* possono essere assai efficaci. Si tratta infatti di organizzazioni strettamente finalizzate al raggiungimento di un preciso obiettivo che non richiedono - o quasi - contributi da parte del settore pubblico, incanalando invece interessi e capitali privati verso finalità di gestione del territorio. Per converso, alcune critiche sono state rivolte alle condizioni di accesso all'organizzazione, che in genere è costituita su base associativa. Negli Stati Uniti la quota di iscrizione è spesso di modesta entità, ma questo non equivale al "libero accesso" alle assemblee comunitarie, assai comuni negli Stati Uniti per favorire l'elaborazione condivisa delle politiche pubbliche locali.

Infine, sono stati sollevati dubbi sulla loro equità, poiché, trattandosi di società di natura privata, essi hanno piena autonomia nel definire gli obiettivi della propria attività. In genere, fintantoché tali obiettivi coincidono con gli obiettivi pubblici non si evidenziano particolari problemi, ma possono ben configurarsi situazioni in cui gli interessi del *Land Trust* e quelli del soggetto pubblico possono entrare in conflitto, come nel caso in cui l'associazione venga costituita al fine di tutelare una zona agricola in una fascia peri-urbana che il governo locale vorrebbe destinare ad espansione insediativa.

⁽⁹⁾ Anche le attività di alcuni dei *Land Trusts* più noti e di maggior successo, come quello dello stato del Vermont o quello di Marin County in California, devono essere osservati in prospettiva. Lo stato del Vermont comprende circa 250 amministrazioni locali, ciascuna delle quali esercita la propria autorità di regolazione su un territorio mediamente pari a circa 10 mila ettari: mentre le pur diversificate e creative attività dei *Land Trusts* dello stato hanno portato un contributo fattivo alla tutela di un territorio non superiore a quella di due soli comuni.

4. Approcci orientati al mercato e *governance* decentrata

Come emerge dalle pagine precedenti, il modello di *governance* decentralizzata (cioè di una forma di governa plurima, mista e mutevole; n.d.r.) è quello che meglio descrive il sistema di funzionamento dell'amministrazione pubblica statunitense. Sia per ascendenze culturali che per circostanze storiche, i cittadini negli Stati Uniti prediligono una forma di governo quanto più possibile decentrata, tanto che gli enti di governo locale - come le contee, le città, le cittadine ed i villaggi - detengono un'autorità amministrativa e legislativa considerevole e relativamente autonoma, ben maggiore che non in molte altre democrazie, e questo è particolarmente vero in riferimento alla pianificazione e alla gestione del territorio ⁽¹⁾.

L'effetto della decentralizzazione è variegato: in positivo essa ha favorito la sperimentazione di molteplici approcci alla regolazione degli usi del suolo: governi locali di diversa ampiezza e in differenti regioni hanno via via adattato creativamente gli strumenti consueti alle specificità dei contesti locali, creando il terreno di coltura per l'innovazione dello strumento che ha dato vita ai Tdr, Pdr e ai *Land Trusts*.

Questo stesso sistema di governo decentrato è stato, d'altra parte, oggetto di critiche costanti ⁽⁸⁾. Già alla metà degli anni '60, quando lo zoning era divenuto il principale strumento di governo degli usi del suolo in tutte le comunità locali, di ogni dimensione, alcuni autorevoli commentatori sostenevano che il decentramento dei poteri di pianificazione determinava una gestione parrocchiale e corporativa del territorio da parte di amministrazioni locali i cui confini hanno poco a che fare con le dinamiche degli usi e dei mercati dei suoli (Reps, 1964; Babcock, 1966).

A partire da quegli anni, alcuni Stati hanno iniziato a riaffermare le proprie competenze nella gestione del territorio (Bosselman e Callies, 1972). Quest'istanza centralista era soprattutto fatta valere rispetto alle aree di rilevanza ambientale (piuttosto che ad aree urbane), ma il riferimento concettuale era analogo: e cioè la divaricazione tra la visione par-ticolaristica dei governi locali e le dimensioni reali dei sistemi ecologici, che vanno ben oltre i confini amministrativi. Così, sul finire degli anni '80, già più di una dozzina di Stati (dal Vermont alla Florida, al Wisconsin

⁽¹⁾ Negli anni '20 la maggior parte dei governi degli Stati federati (cioè i soggetti a cui la costituzione assegna le competenze per la pianificazione degli usi del suolo) hanno emanato leggi per trasferire i propri poteri ai governi locali di livello inferiore.

⁽⁸⁾ Così, per esempio, una delle promesse fatte dal presidente Clinton dopo la sua prima elezione è stata quella di promuovere la *Environmental Protection Agency* allo status di dipartimento ministeriale, ma proprio la forte pressione politica esercitata dai *property rights movements* ha fatto accantonare l'ipotesi fin dal primo anno di presidenza (Jacobs, 1995).

sin, Oregon e California) avevano adottato importanti programmi di questo tipo (Popper, 1988).

Allo stato attuale dunque il quadro che si presenta rispetto alla questione del decentramento nel governo del territorio è assai composito: da un canto il decentramento sembrerebbe corrispondere meglio alla storia ed alle vocazioni democratiche del paese, più aderenti alle istanze locali di libertà e di sperimentazione istituzionale e tecnica delle comunità locali; dall'altro si obietta che i nuovi problemi territoriali e le nuove circostanze storiche e sociali richiedono una ristrutturazione più centralizzata del sistema amministrativo (Jacobs, 1989a).

5. Il futuro delle politiche sull'uso dei suoli negli Stati Uniti

Il futuro delle politiche territoriali negli Stati Uniti è alquanto incerto, sia per quanto riguarda i contenuti che le possibili direzioni di sviluppo (Jacobs, 1992; 1993a). A partire dall'elezione di Ronald Reagan a presidente, nel 1980, si è assistito alla progressiva adozione di approcci basati su meccanismi di mercato anche nel campo delle politiche pubbliche: sia nelle enunciazioni teoriche che nelle pratiche. Tra i principali esiti di questo nuovo orientamento si possono segnalare la privatizzazione di una serie di servizi prima pubblici (dalla raccolta dei rifiuti, al sistema scolastico, a quello penitenziario), il crescente impiego dell'analisi costi-benefici quale principale criterio di discriminazione nel definire il dominio delle politiche e dei servizi pubblici, nonché l'allentamento della normativa in materia di tutela ecologica e controllo delle emissioni industriali (ad esempio il ricorso ai permessi trasferibili di inquinamento atmosferico e idrico).

Nell'ambito delle politiche dei suoli, un segnale del crescente predominio dell'ideologia del mercato è ben rappresentato dalla comparsa dei cosiddetti *property rights movements* (movimenti a sostegno dei diritti di proprietà; Jacobs, 1995 e 1996; Yandle, 1995; Brick e Cawley, 1996). Pervenuto a grande notorietà alla fine degli anni '80, questo movimento ha in realtà le sue radici fin nei primi anni '70, ed è nato come espressione organizzata dei gruppi conservatori e libertari in opposizione alle istanze centraliste e regolatrici caldegiate dagli ambientalisti (McClaughy, 1975). Questi gruppi sostengono la centralità dei diritti proprietari come cardine della struttura democratica e, invocando il lascito morale dei padri fondatori dello Stato Federale, considerano la proprietà allodiala come l'elemento fondante di una cittadinanza indipendente.

Secondo queste posizioni, quando la proprietà privata è violata da qualsiasi regola regolazione sugli usi del suolo, in eguale misura viene minata anche l'autentica natura della democrazia americana. E non si tratta di tesi prive di fondamento storico e di *audience* diffusa, in quanto il mito

della frontiera, ancora forte nell'immaginario collettivo, alimenta il desiderio di una potestà individuale e priva di interferenze sulla terra (Ely, 1992). In effetti l'impatto concreto dei *property rights movements* è stato di tutto rilievo: essi hanno promosso e assicurato l'approvazione di una serie di importanti atti legislativi e la loro predicazione ha ridefinito i termini del dibattito sugli usi del suolo e sulle questioni ambientali, sia a livello federale che statale.

Nonostante la risonanza culturale, l'influenza politica e la forte presa ideologica dei movimenti per i diritti proprietari, esistono forze di contrappeso che muovono in altre direzioni, quali l'ascesa di nuove forme di zonizzazione partecipata (Callies e Curtin, 1990; McClendon, 1990; Meck e Calavita, 1990; Caves, 1992). Mentre i sostenitori della proprietà privata rivendicano l'abbandono delle regolazioni urbanistiche a favore dell'iniziativa privata e del libero mercato, in California ed in altri stati dell'Ovest del paese sono state avviate numerose esperienze di piano che allargano la responsabilità delle decisioni sugli usi del suolo all'intera comunità locale e, in particolare, a coloro che sono direttamente toccati dalle scelte in agenda (Jacobs, 1992).

Alla fine degli anni '90 queste due opposte tendenze sembrano giunte ad un momento di stallo. La tendenza partecipativa è al centro di un animato dibattito tra i *planner*, alcuni dei quali (riprendendo le posizioni dei primi critici dello zoning), sostengono che il coinvolgimento diretto dei destinatari politicizza ulteriormente il sistema di regolazione degli usi del suolo, minandone la legittimità (Callies e Curtin, 1990; McClendon, 1990) (⁹).

Ma anche la spinta del *private property rights movement* sembra indebolirsi. Ne è un esempio il fatto che il principale portavoce del movimento, il senatore Robert Dole (il candidato repubblicano che si è contrapposto a Bill Clinton nelle elezioni presidenziali del 1996), che pure aveva più volte avanzato proposte legislative miranti a tutelare la proprietà privata da ogni ingerenza pubblica, quando è arrivato a confrontarsi sulla scena politica nazionale ha decisamente ammorbidito i toni (¹⁰).

Gli americani sono confusi; sono ampiamente riconosciuti i limiti di

(⁹) Reps e Babcock avevano già espresso con chiarezza le loro preoccupazioni rispetto alla legittimità giuridica di un processo decisionale altamente influenzabile dai cittadini e sostenevano la necessità di una maggiore professionalizzazione delle scelte relative alle destinazioni d'uso dei suoli.

(¹⁰) Il motivo principale di questo cambiamento di rotta è certamente da riferire ai risultati dei sondaggi di opinione che segnalavano una tendenza opposta dell'elettorato americano rispetto alle tematiche ambientali, tanto da indurre il partito repubblicano a ribaltare la propria posizione in materia (Jacobs, 1996). Questa volubilità di orientamento ha finito con pregiudicare il consenso dei cittadini meno ideologizzati, anche a seguito di altri concomitanti gravi fatti di cronaca che avevano visto coinvolti alcuni membri del movimento.

una regolamentazione dirigitica nel governo degli usi del suolo, ma allo stesso tempo le sue ragioni originarie sono ampiamente condivise: e cioè la tutela dei valori immobiliari e fondiari dai fallimenti del mercato e da cambiamenti imprevisi nelle destinazioni d'uso dei suoli. Questo va ricordato con nettezza: poiché gli americani sono diventati sempre di più classe media, la proprietà immobiliare ha assunto un ruolo centrale nella dotazione patrimoniale delle famiglie e qualsiasi innovazione nel governo del territorio che ne minacci la sicurezza - grand'anche faccia appello ai più amati simboli libertari - rischia di apparire altamente sospetta. E questo è anche il caso dei nuovi strumenti che sono stati illustrati.

Si può dunque concludere che è abbastanza improbabile che gli svariati approcci orientati al mercato possano diffondersi presso la maggioranza delle amministrazioni locali, o che possano avere un impatto molto grande quando anche vengano utilizzati. In alcuni contesti, e in particolari condizioni, essi potranno anche essere usati con successo ma in generale, nonostante la insistita insoddisfazione rispetto al sistema correntemente in uso, non diventeranno pratica corrente. Così, sebbene l'interesse professionale e politico per l'innovazione nelle politiche fondiarie sia molto vivo, questi strumenti finiranno col l'integrare le regolamentazioni in uso, pur senza rimpiazzarle in misura significativa.

Per quanto ironico possa apparire, l'approccio dirigitico al governo degli usi del suolo era, e continua a rappresentare, una soluzione conservatrice ad una situazione radicale.

Bibliografia

- Babcock R. F. (1966), *The Zoning Game*, University of Wisconsin Press, Madison, WI
- Beasley T. (1991), "A Set of Ethical Principles to Guide Land Use Policy," *Land Use Policy*, 8, 1
- Bosselman F., Callies D. (1972), *The Quiet Revolution in Land Use Control*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC
- Bosselman F., Callies D., Banta J. (1973), *The Talding Issue: An Analysis of the Constitutional Limits of Land Use Control*, United States Government Printing Office, Washington DC
- Brick P. D., McGregor Cawley R. M. (a cura di, 1996), *A Wolf in the Garden: The Land Rights Movement and the New Environmental Debate*, Rowman and Littlefield, Lanham, Md
- Buckland J. G. (1987), "The History and Use of Purchase of Development Rights in the United States, *Landscape and Urban Planning* 14, 3
- Callies D. L., Curtin D. J. (1990), "On the Making of Land Use Decisions

- through Citizen Initiative and Reform," *Journal of the American Planning Association*, 56, 2
- Caves R. W. (1992), *Land Use Planning: The Ballot Box Revolution*, Sage, Newbury Park, Ca
- Costonis J. J. (1973), "Development Rights Transfer: An Exploratory Essay," *Yale Law Journal*, 83, 1
- Coughlin R. E., Plaut T. (1978), "Less-than-fee Acquisition for the Preservation of Open Space: Does it Work?", *Journal of the American Institute of Planners*, 44, 4
- Daniels T. L. (1991), "The Purchase of Development Rights: Preserving Agricultural Land and Open Space", *Journal of the American Planning Association*, 57, 4
- Delafons J. (1969), *Land Use Controls in the United States*, MIT Press, Cambridge, Ma
- Ely Jr J W. (1992), *The Guardian of Every Other Right: A Constitutional History of Property Rights*, Oxford UP, New York
- Endicott E. (a cura di, 1993), *Land Conservation through Public/Private Partnerships*, Island Press, Washington, D.C.
- Foti P. E., Jacobs H. M. (1989), "Private Public-Interest Land Use Planning: Land Trusts in the Upper Mid-West," *Journal of Soil and Water Conservation*, 44, 4
- Graaskamp J. A. (1975), "Impressions on the Marketability of TDR's," in *Transferable Development Rights*, Pas Report, 304
- Haar C. M., Kayden J.: S. (a cura di, 1989), *Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep*, Planners Press, Chicago
- Hagman D., Misczynski D. (a cura di, 1979), *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*, Planners Press, Chicago
- Heeter D. (1975), "Six Basic Requirements for a TDR System," in *Transferable Development Rights*, Pas
- Jacobs H. M. (1989a), "Localism and Land Use Planning," *Journal of Architectural and Planning Research*, 6, 1
- Jacobs H. M. (1989b), "Social Equity in Agricultural Land Protection," *Landscape and Urban Planning*, 17, 1
- Jacobs H. M. (1993) "The Changing Nature of Settlement Policy in the U.S.: A Theoretical and Case Study Review," in Harper S., a cura di, *The Greening of Rural Policy: Perspectives from the Developed World*, Bellhaven, Londra
- Jacobs H. M. (1994), "I programmi di trasferimento dei diritti volumetrici nell'esperienza statunitense", in Boscacci F. e Camagni R., a cura di, *Tra città e campagna*, Il Mulino, Bologna
- Jacobs H. M. (1995), "The Anti-Environmental, 'Wise Use' Movement in America," *Land Use Law and Zoning Digest*, 47, 2

- Jacobs H. M. (1996), "Whose Rights, Whose Regulations? Land Theory, Land Policy, and the Ambiguous Future of the New Private Property Rights Movement in the U.S.", *Environmental Planning Quarterly*, 13, 3
- Kelley E. D. (1988), "Zoning", in So F. S e Getzels J., a cura di, *The Practice of Local Government Planning*, Iema, Washington, DC
- McCloughry J. (1975), "The New Feudalism," *Environmental Law*, 5, 3
- McClendon B. W. (1990), "An Alternative Proposal," *Journal of the American Planning Association*, 56, 2
- Meck S., Calavia N. (1990), "Citizen Initiative and Referendum on Land Use Decisions: Two Views," *Journal of the American Planning Association*, 56, 4
- Pizor P. J. (1986), "Making Tdr Work," *Journal of the American Planning Association*, 52, 1-2
- Plotkin S. (1987), *Keep Out: The Struggle for Land Use Control*, University of California Press, Berkeley, Ca
- Popper F. J. 1988. "Understanding American Land Use Planning Since 1970: A Revisionist Interpretation," *Journal of the American Planning Association*, 54, 3
- Pruetz R. (1993), *Putting Transfer Development Rights to Work in California*, Solano Press, Point Arena, Ca
- Reps J. W. (1964), "Requiem for Zoning," *Planning*
- Roddewig R. J., Ingrham C. A. (1987), *Transferable Development Rights Programs: TDRs and the Real Estate Marketplace*, Pas Report, 401
- Rose J. G. (1974), "Psychological, Legal, and Administrative Problems in the Use of Tdr's to Preserve Open Space," *Urban Lawyer*, 6, 4
- Scott Mel (1969), *American City Planning Since 1980*, University of California Press, Berkeley, Ca
- Woodbury S. R. (1975), "Transfer of Development Rights: A New Tool for Planners", *Journal of the American Institute of Planners*, 41, 1
- Wright J. B. (1992), "Land Trusts in the Usa," *Land Use Policy*, 9, 2
- Wright J. B. (1993), "Conservation Easements: An Analysis of Donated Development Rights," *Journal of the American Planning Association*, 59, 4
- Yandle B. (a cura di, 1995), *Land Rights: The 1990s Property Rights Rebellion*, Rowman and Littlefield, Lanham, Mar.