

The Principle of Development Right Conservation. How, why, and with what effects development rights outlive the building they produce

Simone Rusci^{1,*}, Federica Deri¹

¹ Department of Energy, Systems, Territory and Construction Engineering, University of Pisa, Largo Lucio Lazzarino, 56122 Pisa, Italy; simone.rusci@unipi.it; federica.deri@ing.unipi.it

* corresponding author

Keywords

development right; disused property stock; reuse; property taxation

Abstract

In Italy, over the last twenty years, the debate surrounding development rights as tools available for urban planning has undergone a significant acceleration. Development rights have been unanimously regarded by jurists and urban planners as the acknowledgment of the collective's right to build granted during the planning phase. However, it has also been unanimously assumed that development rights exhaust their meaning and effects at the moment of their utilization, namely when they are transformed into a building. This study aims to demonstrate, on the contrary, how development rights remain valid and unchanged within an unlimited time horizon, far exceeding the lifespan of the produced building itself, remaining unaffected by the physical transformations occurring over time. This characteristic, provocatively termed the «buildability conservation principle» has relevant effects on individual behaviors, urban and territorial policies, regeneration policies and property taxation. The first part of the study analyzes the definition of development rights and their legal effects; the second part argues for the conservation principle with specific reference to its effects on legitimacy and certain associated rights; the third part examines the framework of taxation and its effects on urban policies. The conclusions outline several potential paths of work and discussion concerning the topic.

1. Introduction

Development rights are intangible entities, recognized to a parcel of land or to a subject within the urban planning processes, which constitute the normative prerequisite for transformation, whether it involves new construction or modification of existing assets. Its definition, and particularly its legal interpretation, have long engaged jurists and urban planners (Bartolini, 2007; Police, 2002; Federico, 2020; Trapani, 2014), deeply influencing the current urban planning system and the protection of property rights in Italy.

Specifically, the debate has revolved around the question of whether the public entity was the grantor of the right (an attributive logic) or simply the manager of a right inherent to private property itself (a conformative logic) (Moroni, 2014).

The victory, at least in the legal field, of the latter perspective prompted the development, within urban planning, of equalizing and compensatory techniques based precisely on the modulation of building parameters and on the transfer of spatial rights. This was aimed at redistributing the surplus values generated by planning and ensuring the feasibility of infrastructure and public amenities (Pompei, 1998; Micelli, 2011).

However, the reflections and research conducted so far have primarily focused on the formation phase of development rights: that phase from their urban recognition to when they generate a structure, with the latter moment being considered the final and definitive phase in which the right is exhausted through its transformation.

A debate that finds its parallel in the United States (Kaplowitz, Machemer, & Pruetz, 2008), in Europe (Renard, 2007; Janssen-Jansen, 2008; Henger & Bizer, 2010) and in emerging Asian countries (Li & Gan, 2013; Cho, 2002; Shih & Chang, 2016) with a stronger focus on transfer mechanisms and their spatial outcomes (Pruetz & Pruetz, 2007). More recently, some studies have focused on the implications of techniques based on the transfer of development rights with respect to sustainability and environmental issues (Serra, 2018; Bruno, Falco, Shalab, & Geneletti, 2023).

However, the considerations and studies carried out so far have mainly concerned the moment of formation of development rights: that is, that phase that goes from their urban planning recognition to when they produce an asset, assuming the latter moment as the final and ultimate phase in which the transformation of development rights is exhausted.

The purpose of this study is to demonstrate how development rights not only remain connected to the structure they produce—manifesting effects throughout their lifecycle—but even outlast them indefinitely, even when the structure undergoes a radical transformation or gradually loses its use and its physical consistency. This characteristic is defined here as the Principle of Development Right Conservation, highlighting, in analogy to the principle of energy conservation, how the right remains unchanged during the material processes of transformation of the building object (Rusci, 2021).

Beyond its purely definitional aspect, this particular characteristic has significant implications on urban policies targeting the abandoned and obsolete assets and the tools implemented for their management. Development rights, in fact, not only persist without time limits, but they do so without producing costs for their holder; it is therefore easy to understand how this combination acts as a strong disincentive to the already challenging actions of building removal and land re-naturalization. Different approaches to the lifetime of Development rights, to the responsibilities associated with abandonment, and ultimately, to the tax treatment, can instead serve as opposing instruments of incentive to the reuse or the removal of specific structures.

2. Development Rights: A Controversial Definition

The concept of development rights in Italy has been the subject of a controversial and far from a political, legal, and urban planning settled debate, characterizing two of the most significant phases of urban planning reform: the one during the 1960s and 1970s and the more recent one revolving around the equalization techniques and, in fact, the transfer of Development rights (Stella Richter, 2018). This debate, however, has never led to a clear and shared position, to the extent that the term still lacks of a univocal definition in any legal provision, whether in the civil law or in the urban planning field.

Here, we will preliminarily adopt the definition of development rights derived from the legal field, where they are generally defined as the quantitative expression of the *jus aedificandi* (Bartolini A., 2008), namely as a manifestation and expression of a right related to property rights. More specifically, they are defined such as the right to engage in an economic activity involving land transformation through the realization of building works subtended to an administrative regime (Maltoni, 2012). We will then examine the contradictions and limitations of this definition compared to a broader analysis of the lifecycle of this right.

2.1 Attribution or Conformation?

A preliminary issue, around which the entire debate of the first phase has revolved, concerns the

attributive or conformative role of public authority in relation to the right to build (Moroni, 2014; Mengoli, 2012; Bartolini & Maltoni, 2007). In the conformative view, development rights are inseparably linked to land ownership, wherever it may be located; in other words, each owner is naturally the holder of the *jus aedificandi*. Public authority, which manifest itself through planning, solely determines the quantity of this right through urban indices, with the exclusive purpose of protecting the collective interests. The modulation of these quantities by the planning also allows the cancellation of the right, namely, in fact, the non-buildability of certain lands. This is why the aforementioned legal doctrine defines development rights as a quantitative entity encompassed by the broader *jus aedificandi*.

In the attributive perspective, instead, the *jus aedificandi* is separated from property rights and therefore all lands are originally not-buildable until some of them are granted a building capacity. In this view, the initial holder of the right is the public entity, who grants it to those lands with the positional characteristics that meet the development needs of the city.

A long constitutional dispute emerged over the interpretation of the inherent nature of development rights in relation to property rights, which lasted from the late 1960s to the early 1980s (Salzano, 1998; Stella Richter, 2018). The legislature repeatedly attempted to legitimize the attributive role of planning, first with Law 765/67 and, even more directly, with Law 10/77, which introduced building permits, also lexically emphasizing the role of the public entity as the «grantor» of development rights.

On the contrary, the Constitutional Court has always stressed, regardless of the lexicon used, the conformative nature of planning, considering the right to build as an irrepressible and necessary manifestation of property rights (Filippo, 2014). This was evident in judgments first with the ruling No. 55 in 1968 on the illegitimacy of ablative expropriations provided by Law 765/67, and then with the ruling No. 5 in 1980 and the ruling No. 127 in 1983.

Adopting the conformative view, which strongly impacts on the planning activities and, in particular, on the indemnification in the cases of expropriation, the second phase of the debate on development rights focused more on management methods, rather than on defining aspects. This phase was closely linked to the equalization mechanisms and to the alternative methods for the acquisition public areas (Pompei, 1998).

The fundamental problem was not so much about who was the legitimate holder of development rights, but rather about the legitimacy and methods of their exchange between different entities: both between public and private parties and between private parties. The various implemented experiments and the related legal examinations highlighted the independence of development rights from the land that have produced it. Therefore, this implies that development rights have the nature of the autonomous property rights or autonomous real rights (Urbani, 2011), that can be separately transferred from the buildable area (Roccella, 2014).

In some cases, development rights have even been understood as building credits, wherein the administration is the debtor and the landowner is the creditor who can, in turn, transfer them to third parties (Bartolini, 2007). This interpretation actually contradicts the conformative reading of development rights, confirming the ongoing complex confusion.

The equalization phase used development rights in three main directions at least. The first as an equitable tool for overcoming disparities linked to planning. In this context, mechanisms were developed, deeply innovating design practices, through systems of take-off and landing, of urban indices, and of evaluation methods (Morano, 2007; Micelli, 2011). The second direction of study aimed to use development rights as a compensatory tool, that is an alternative mean of indemnification for the acquisition of areas destined for public functions (Urbani, 2011; Fiale & Fiale, 2015). This second utility was especially relevant due to the difficulties that emerged from the constitutional jurisprudence, defining the market value as the sole reference for the determination of the expropriation indemnity. Lastly, development rights have been employed as incentives for specific urban policies, primarily the one about the recovery of existing assets (housing plan), the one of illegal settlements (Calavita, Calabrò, Della Spina, & Meduri, 2014) and, more recently, the one of promoting energy efficiency interventions. In these cases, the connection with the conformative vision of planning appears more direct and coherent, as the public entity is not a giver of rights but a modulator of a dimensional entity associated with an already recognized right.

2.2 A Critical Definition

The definition deduced from urban planning practice seems to diverge significantly from that recognized in the legal-constitutional context, supporting the attributive interpretation rather than the conformative one: in practice, the exercise of development rights is permitted solely following a specific public forecast. Lands excluded from such forecasts cannot be developed, even with a widely recognized minimum index (Mazza, 2004). Therefore, urban planning forecasts does not only modulate quantities (conformative view), but also legitimize the exercise of the right in its minimum extent (attributive view). This is the unilateral or at most negotiated result of political and design choices made by public administration (Morano, 2007).

The attributive view is particularly evident in the compensatory use, that is, when the administration employs development rights as a form of urban currency issued (granted) by the administration for the acquisition of public areas. This perspective is also observed when a development credit is recognized for the benefit of a private entity by the public administration (Filippo, 2014).

Development rights, unburdened from the buildable area and property rights, appear as a title attributed by public authority, allowing for a specific amount of development. Its value is derived from the fact that this attribution does not concern all lands but only certain ones, resulting from the existence of a scarce characteristic (buildability) and thus from an absolute rent. This urban planning title, discretely granted within the planning, appears much stronger than the building permit that legitimizes its use alone. In other words, the mere urban planning forecast produces a significantly higher value than the one that follows the granting of the building permit.

Following these considerations, it is possible to formulate a critical definition of developments rights, as that autonomous real right, recognized by public planning, which legitimizes the construction and the transformation of an asset, according to established amounts.

Regardless of its attributive or conformative nature, this definition recognizes the existence of an autonomous right – which can follow different trajectories from those of the asset and the land to which it is linked, as we will demonstrate then – and that manifests itself not only in the creation of a building, but also in the subsequent transformations that may involve it.

3. The Principle of Development Rights Conservation

Until now, the interest in development rights has been predominantly concentrated on their phase of production and early management, that is within the fields of law and urban planning, with a particular focus on their relationship with equalization techniques.

However, it can be proven that the lifecycle of development rights is not exhausted by their building use, that is when they are transformed into a physical manufact. Instead, it follows an evolution that can be effectively described in three stages: i) the production stage; ii) the operating stage; iii) the permanence stage (Table 1).

At each of these stages it is possible to prove the existence and effects of the original development rights.

The Production Stage is the one in which – both in the attributive and conformative logic – development rights are recognized, localized, and quantified. This stage typically occurs within urban planning, but it can also coincide with the drafting and approval phase of generic legislative provisions. During this stage, land is conformed in order to be constructed or the building capacity of an existing property is increased (as in the case of incentivized use). If the urban planning instrument allows it, the right to build based on this right can be transferred to third parties, regardless of the land that originally produced it, following the methods and procedures mentioned in the previous paragraph. In this stage, development rights are an intangible title, which has significant economic effects but has not yet produced any type of transformation in the physical space. In many cases, the majority of the surplus value obtained from urban transformations occurs precisely at the issuance of development rights, equivalent to the difference between agricultural value and the value of the buildable land.

The existence of development rights is, at this stage, easily recognizable both from the legal point

Table 1. The stages of development rights' lifecycle

	Production stage	Operating stage	Permanence stage
	Development rights are recognised by urban planning	Development rights coincide with the produced asset	Development rights are detached from the produced asset
Entity in charge	Landowner ,Public authority	Property owner	Property owner
Tax regime	Taxation as a buildable area	Property taxation (IMU)	Reduced Property taxation - tax exemption
Taxable income	Market value	Cadastral income	Reduced cadastral income

of view – as a mere possibility of building a manufact – and the economic point of view, equal to a differential value between the land for which development use is permitted and land for which the exercise of that right is denied.

The second phase is the one in which the development rights are utilized to create the built manufact, establishing, firstly, the prerequisite for obtaining the building permit and, subsequently, the foundation of the urban-buildable legitimacy.

A manufact is legitimate because it is built pursuant to a development right and according to the quantities admitted by it. Such right does not end or decay with its first usage, but it remains linked to the manufact, so much so that the latter can be transformed through building renovation and replacement interventions that can radically transform it – up to demolishing and rebuilding it – without the original building quantity (i.e. the right) undergoing any variations.

In this stage, the building right exists precisely because it can be re-exercised at any time of the life cycle of the building.

The third phase is the one in which the development rights are once again detached from the structure they produced. The latter undergoes a process of aging and progressive obsolescence ultimately leading to its abandonment, although development rights still demonstrate a permanent and irrevocable nature, both in terms of actual effects and dimensionality. As it shall be seen later, a ruin, if built by virtue of a legitimate development right, can be rebuilt or transformed according to the original permitted quantities, regardless of the time that has elapsed since its last use, demonstrating the existence and effectiveness of the right even at this stage.

Both the permanence of development rights in each of the building lifecycle phases and the possibility of their continuous re-exercise constitute the empirical evidence that substantiate the existence of what we will call here the *principle of development rights conservation*. In analogy with the principle of energy conservation, known in the field of physics¹, it can be asserted that a building *can be transformed and converted from one form to another without its total quantity undergoing variations over time*. This means that development rights, as well as energy, do not dissipate through the voluntary/involuntary transformations produced by human actions or the passing of time throughout the building lifespan, but they remain an intangible entity associated with their original physical consistency (Rusci, 2021).

In fact, once legitimized by development rights, the building can be demolished and rebuilt with different forms, expanded or reduced, transformed and renovated, without the original consistency being compromised in any way.

This feature, apparently only definitory, has significant implications and effects both in property management and in public policies of planning and regeneration.

¹The Principle of Energy Conservation can be resumed in general terms by stating that: the energy of a system is not lost during the transformation, but it transforms from one form to another. In formula: $\Delta E + Q + m_0c^2 = 0$. Where Q is the thermal energy produced by dissipative forces and m_0c^2 is the energy owed to the transformations of the matter.

3.1 Effects of Development Rights on Legitimacy and Ownership

The primary manifestation of the principle of conservation in the Stage of Permanence can be attributed to the possibility of reusing the development right even long after the end of the lifespan of the building for which it was originally issued.

The development right is, in fact, irrevocable and indefinitely exercisable, becoming indissolubly linked to ownership. It can be once again involved in a construction process, both in the case of building replacement, deciding to demolish and reconstruct the building (compatibly with any specific regulations of architectural and urban protection), whether it is intended to rebuild the structure when it has reached a state of ruin.

This last possibility, already present in local practices, was introduced in the national legal system with the Decree Law of June 21, 2013, No.69 which, by amending Article 3 of Presidential Decree 380/2001, categorizes “*building restoration*” as “*the interventions aimed at reinstating collapsed or demolished buildings, or parts thereof, through their reconstruction, provided that their prior existence can be verified*”. This «*prior existence*» is the recognition of the issued and exercised original development right.

In some cases, an inverse relationship between the right and the building structure is observed. This occurs when it is not the right that produces the structure, but rather the structure itself that guarantees the full exercise of a retrospectively recognized right. This reverse logic is evident in the case of buildings constructed before the obligation of building permits – for instance, those outside urban centers built prior to the enactment of Law 765/67 or those historical structures built before urban planning laws and building permits were enforced.

In such cases, the mere presence and existence of the building generate a legitimate and usable development right, similarly to others, according to ordinary building regulations and procedures. This inverse scenario is far from uncommon, encompassing in Italy all the assets built before 1942, in addition to those outside inhabited areas built between 1942 and 1967.

Both for buildings constructed before the building permit requirement and for those subsequently built, the demolition without reconstruction of the property leads to the development right loss and the impossibility of its future exercise. While during the Production Stage the right can be detached from the physical consistency of the areas producing it, during the Operating Stage and Permanence Stage it is irreversibly tied to the existence of a structure.

In other words, there is no legal or technical instrument allowing for the preservation of the building capacity of a demolished structure. Furthermore, this possibility would entail the existence of substantial volumes, similar to those of undeveloped take-off land, but lacking of a real location and likely to constrain urban planning *sine die*. Thus, during the Operating Stage and Permanence Stage, the building structure serves as the prerequisite for the exercise of the development right.

3.2 Effects on “Derived” Rights Regime

A legitimately constructed building, aside from being the embodiment of the development right, can encompass a set of «derived» rights that may no longer be exercisable if the decision to demolish it is made. Such rights, acquired through the original construction, are irrevocable and carry significant economic implications for valuation as well.

The development rights closely related to the ones during the Operating and Permanence stages are, for instance, those tied to civil and urban distances (Rezzonico & Rezzonico, 2004) and those connected to specific performances, dictated by technical regulations.

The regime of distances between buildings and property boundaries is grounded in two distinct sources of legislation: those of a civil nature, traceable to Article 873 of the Italian Civil Code, and those of an urban nature, derived from Ministerial Decree 1444/68 and locally adapted by planning instruments.

Civil distances, which impose minimum distances between buildings (3 m.), can be derogated by mutual agreement between parties, thus allowing for arrangements that modify their articulation or entirely reduce their impact, as in the case of contiguous construction between buildings. Conversely, urban distances (10 m. between windowed walls) cannot be derogated in any way.

The distances between buildings and property boundaries have significant implications in the

interventions on existing assets, both in cases of regeneration and simple renovation, where they can limit the use of reused lots, reducing the effectively usable land area and thus the possibilities of utilizing the building quantities.

A building built prior to the introduction of regulatory distance regimes, on the other hand, has acquired the right to derogate from them and, therefore, it can be reconstructed at shorter distances. This possibility has been repeatedly acknowledged by administrative jurisprudence (most recently in the ruling 1624/2021 of the Regional Administrative Court of Campania) and even extended by the Decree Law No. 76/2020 (converted with modifications by Law No. 120/2020) which, by amending Articles 2 and 3 of Presidential Decree 380/2001, has allowed for derogation of urban distances even in cases where a demolished building is reconstructed with a different shape and form.

Another manifestation of the presence of immaterial rights linked to the building stock is related to the performance levels imposed by building regulations. An existing building, albeit aged and outdated, can be maintained in use according to the performance levels in force at the time of its construction, since building regulations cannot have retroactive effect. This holds true for both system installations and, especially, structural components. The demolition and reconstruction (and, in some cases, the building restoration) entail the loss of this possibility, subjecting the building to the current regulatory framework applicable to new construction interventions. Consequently, it leads to significant high costs of compliance which – particularly in territories with weak real estate markets – discourage interventions of radical transformation².

The influence of compliance costs on the asset is so strong that in certain countries (such as the Netherlands), diversified performance regimes have been devised for new construction, renovation, and existing buildings. This aims to encourage reuse over new construction (Olivadese, Remoy, Berizzi, & Hobma, 2017).

Although with due caution, this possibility can also be interpreted as an acquired right linked to the building consistency: a right of «non-compliance» that can result into a competitive advantage (due to lower costs) and an obstacle to demolition and redevelopment interventions.

4. The Fiscal Cost of Conservation

The development right has evident relations with property taxation, differently manifesting for each of the stages we have observed, characterizing its life cycle. In particular, we will observe here how in its final stage – that of Permanence – the development right can be conserved by its owner at very reduced or even zero costs, producing significant effects at the urban and territorial scale.

The fiscal cost of the development right is attributed to the Unified Municipal Tax (IMU), introduced in 2012 as the sum between the old Property Tax (ICI, Legislative Decree December 30, 1992, No. 504) and the Individual Income Tax (IRPEF) on land income.

Already in the first stage, which we have defined as the Production Stage, the development right is subject to property taxation, even though it is still an unexercised immaterial right that has not produced any physical transformation yet. IMU is indeed due at the time when the general urban planning forecast is approved, even if not made enforceable, according to a well-structured but quite clear jurisprudence³. In fact, the forecast itself is capable of increasing the land value, even if its productivity and profitability remain unchanged. Such increase in value constitutes the taxable basis.

At this phase, the cadastral taxable value is equal to the market value, and the tax is determined on the basis of an established rate by the Municipality, which can range between 8.6‰ and 10.6‰ of the taxable basis. Considering the sum of the years prior to the transformation (about 5 years), this is a far from inconsequential levy compared to its taxable basis, which can amount to approximately 4% of the property value (Rusci, 2015).

In the Operating Stage, the cadastral taxable value is no longer the market value but the cadastral

²In this context, it should be noted that the system of incentives “sismabonus”, “ecobonus” and “superbonus” has resulted in transformation and adjustment interventions that are not economically viable for the private owner alone.

³For a more detailed analysis of building areas’ taxation please refer to: Rusci (2015), *Le aree edificabili tra urbanistica e fiscalità*, *EyesReg*, volume 5, numero 5.

Available on <http://www.eyesreg.it/2015/le-aree-fabbricabili-tra-urbanistica-e-fiscalita/>

income of the realized asset, that is the income capacity determined on the basis of dimensional, typological and locational characteristics, regardless of its state of preservation and use. The overall tax depends on the application of the municipal rates, established according to the purpose of the property. For residential ones, the base rate continues to be 8.6‰ and can be raised up to 10.6‰.

The fiscal treatment of properties at the end of their life cycle, in what we have defined as the Permanence Stage of the development right, is of greater interest. The vast inventory of buildings in a state of advanced obsolescence and abandonment, coupled with often recessive market conditions, prompted the legislator to introduce tax relief measures for those properties «*declared uninhabitable or unlivable and effectively unused, limited to the period of the year during which these conditions exist*» (Article 1, paragraph 747, letter b, Law No. 160/2019). For these properties, IMU is calculated on a taxable basis equal to 50% of the cadastral value. The state of uninhabitability and unlivability is defined as the physical degradation or as the functional, structural and technological obsolescence that cannot be overcome with ordinary or extraordinary maintenance, but only with conservation restoration and/or building renovation. Some municipalities subject obsolete buildings destined to demolition and reconstruction to building areas, confirming the economic interpretation of the disused building as a mere deposit of the development right.

A still different treatment is reserved for collapsing units, namely those buildings that are totally or partially uninhabitable due to a considerable level of degradation that renders them incapable of ordinarily generating an income (Guerrieri and Angelini, 2019). Unlike uninhabitable or unlivable properties that benefit from a 50% reduction in the taxable basis, these units are characterized by a permanent and more pronounced state of degradation that normally prevents them from producing an income. Due to this permanent incapacity, such units, despite being registered in the cadastral register, do not have a cadastral income and therefore do not represent a taxable basis for IMU purposes. As a result, a collapsing property, which is often a ruin without a roof, is completely exempt from property taxation.

The primary purpose of these concessions is to relieve the owners of unusable properties from taxation, preventing taxation from gradually eroding the taxable value. However, the progressive increase in property taxation has transformed the fiscal relief system into a mechanism to incentivize abandonment, as demonstrated by the growth of collapsing units. In shrinking territories, where there is a weak market demand and a weak usage demand, owners of underutilized properties may find it advantageous to completely abandon the building or even to accelerate the process of obsolescence in order to meet the conditions for tax exemption (for example, by demolishing the roof or floors).

A fiscal policy – contrary to the current one – that penalizes the disinvestment by introducing increasing rates over time for unused assets could encourage the reuse and the income generation for those properties located in areas with active real estate markets. On the contrary, it could also introduce an additional disincentive to investment in more marginal areas.

In this sense, the distortions linked to the application of linear and homogeneous fiscal measures on profoundly and structurally different territorial conditions are evident, emphasizing the need for site-specific fiscal measures and incentives that are integrated and instrumental to strategic policy objectives (Zanfi, et al., 2021).

The perspective of considering a disused property as a wasting that is capable of causing environmental harm, linking its production to mandatory acts for its subsequent removal, is quite distant and rather problematic. This perspective would effectively nullify the Permanence Stage of the development right, with civil law implications that are far from straightforward.

It is significant to note that the indefinite conservation of the development right, which has been crystallized in a building – especially in the Permanence Stage – does not, under the current regulatory context, produce costs in terms of taxation or maintenance, particularly if the property is in a state of ruin (collapsing unit).

5. Conclusion

In Italy, the development right which legitimizes and produces a building constitutes an intangible entity that does not deteriorate over time and that has unlimited effectiveness, unlike the produced structure, which is instead subject to the processes of obsolescence typical of every physical object. This

implies that a disused building, without its functional capacity, or even a ruin, lacking of the minimum characteristics of stability, can be both the remnants of this scarce and limited right and the basis for its utilization, while maintaining a value equal to the one of buildability.

In other words, any land on which a disused building or a ruin stands, devoid of any intrinsic property value, can still be considered a buildable land with a volume equal to the originally legitimized one. This quantity can be adjusted according to the local urban regulations and it can give rise to a new structure, completely different from the original one. We have defined here this characteristic as the «*Principle of Development Rights Conservation*», in order to emphasize how they remain unchanged over time, unlike the building that is associated to it.

The Urban and legal debates and literature provide a wide range of studies and tools for managing the development rights during the stage of its production, when it is recognized by an urban planning instrument. In this stage, tools for modulating quantities, methods of transferring ownership and fiscal instruments for taxation are well known.

Conversely, the Permanence Stage of the development right, in which it once again detaches from its obsolete or ruined structure, is often neglected and lacks of specific management and taxation tools. In Italy, the unlimited conservation of the development right may be exempt from taxation (as in the case of collapsing units) and therefore devoid of any management and maintenance costs. Practically, this incentivizes the disinvestment, as demonstrated by the increase in collapsing units since their tax exemption (Rusci, 2015), and it encourages to keep the property in a state of ruin. Regardless of specific market conditions, the owner will have no interest in its removal, which, in addition to incurring high costs for demolition and disposal, would also entail the loss of the development right and the impossibility of its remote utilization.

The scenarios widely vary, depending on the geographical context and, above all, on the conditions of the real estate market. In dynamic market contexts, it is evident that the possibility of obtaining an added value from the transformation greatly limits the desirability of maintaining a disused property. However, even in these cases, it is common to find large industrial complexes in a state of ruin, waiting for more profitable urban and commercial conditions. Such waiting, as shown, may not produce any cost for its owner.

In contexts with weak or even absent real estate markets, the incentive for disinvestment becomes even more evident, being the lowest-cost option among the possible ones.

Nevertheless, it is equally evident that the presence of disused properties – both in urban and rural areas – produces substantial costs for the community, in terms of safety, aesthetic and perceptive quality and pollution, as well as producing negative externalities such as the depreciation of neighboring properties still in use.

In light of the observations made, several open questions may be formulated for future debate.

The first question concerns the unlimited validity of the development right. In some regional systems (such as Tuscany), the development right in its Production Stage is subject to expiration if it is not used within a fixed period. Could this situation also apply to the development right in its final Permanence Stage? Could the possibility of its reuse expire after a certain time has passed since its abandonment? Such a measure could limit the attractiveness of abandonment, which would entail the loss of the right within set time limits.

Another open question is the one of taxation. The tax exemption of collapsing units has produced a strong incentive for abandonment and even for partial demolition for tax purposes. In this case as well, it should be questioned whether the tax treatment in the Permanence Stage can be similar to that in the Production Stage. In the latter, the development right is taxed according to the rates and the taxable values dedicated to buildable areas, with levies that are far from marginal. The analogy of the condition with a land on which a disused building is present is quite evident: also here, the value alone is tied to the buildability guaranteed by the presence of the structure and, even in this case, fiscal imposition forms similar to those for buildable areas could be identified. In the long run, the complete removal of the structure could become cost-effective compared to the fiscal payment.

Lastly, there is to question whether, for certain particular properties – such as the industrial ones – that are less readily reusable due to construction and typological characteristics, regulatory frameworks similar to those dedicated to other instrumental assets, for which the disposal obligation is made at

the end of their life cycle, could be established, thus preventing their indefinite retention as buildable areas.

These are just some of the questions that may arise from recognizing the peculiarities and issues related to the development rights conservation and its implications in land management policies. Many others could arise in defining a comprehensive regulatory framework which, given the size of the disused property stock, appears to be increasingly irrevocable.

Authors' contributions

Federica Deri wrote the paragraph 3.2.

Bibliography

- Bartolini, A. (2007). Profili giuridici del cosiddetto credito di volumetria. *Rivista giuridica di urbanistica*(3), 302-305.
- Bartolini, A. (2008). I diritti edificatori in funzione premiale. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4, 163.
- Bartolini, A., & Maltoni, A. (2007). Governo e mercato dei diritti edificatori. *Esperienze regionali a confronto*. Convegno AIDU Perugia, (p. 87). Napoli.
- Bruno, E., Falco, E., Shalab, S., & Geneletti, D. (2023). Integrating ecosystem services in transfer of development rights: a literature review. *Land Use Policy*, 131, 106694.
- Calavita, N., Calabrò, F., Della Spina, L., & Meduri, T. (2014). Trasferimento di diritti edificatori come incentivi per la rigenerazione degli insediamenti abusivi. *LaborEst*(2), 71-75.
- Cho, C. (2002). The Korean growth-management programs: issues, problems and possible reforms. *Land Use Policy*, 19(1), 13-27.
- Falco, E., & Chioldelli, F. (2018). The transfer of development rights in the midst of the economic crisis: Potential, innovation and limits in Italy. *Land Use Policy*(72), 381-388.
- Federico, A. (2020). Profili civilistici dei diritti edificatori derivanti dalla c.d. compensazione urbanistica. *Comparazione e diritto civile*(3), 821-844.
- Fiale, A., & Fiale, e. (2015). *Dititto Urbanistico*. Napoli: Simone.
- Filippo, S. (2014). I diritti edificatori. Tesi di dottorato di ricerca in diritto comune patrimoniale. Università degli studi di Napoli Federico II.
- Henger, R., & Bizer, K. (2010). Tradable planning permits for land-use control in Germany. *Land Use Policy*(27), 843-852.
- Janssen-Jansen, L. (2008). Space for space, a transferable development rights initiative for changing Dutch landscape. *Landscape Urban Plan*(87), 192-200.
- Kaplowitz, M., Machemer, P., & Pruetz, R. (2008). Planner's experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*(25), 378-387.
- Klaus, J. (2020). Sharing property value losses: The spatial concentration of development rights as a way to limit urban sprawl. *Land Use Policy*(94), 104540.
- Li, L., & Gan, L. (2013). Conserving the heritage in Chongqing by market forces: the feasibility of adopting TDR in China. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 3(1), 18-34.
- Maltoni, A. (2012). Il trasferimento dei diritti edificatori: profili pubblicistici. *Rivista giuridica di urbanistica*, 3(3), 532-574.
- Mazza, L. (2004). Un'ipotesi di indice unico per le assegnazioni d'uso del suolo di Piano Regolatore. In L. Mazza, *Prove Parziali di riforma urbanistica* (p. 135-151). Milano: FrancoAngeli.
- Mengoli, G. (2012). *Introduzione al diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè.
- Micelli, E. (2011). *La gestione dei Piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Morano, P. (2007). La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica. Firenze: Alinea.
- Moroni, S. (2014). Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione. *Scienze Regionali*, 13(2), 59-72.
- Olivadese, R., Remoy, H., Berizzi, C., & Hobma, F. (2017). Reuse into housing: Italian and Dutch regulatory effects. *Property Management*, 35(2), 165-180.
- Police, A. (2002). Governo e mercato dei diritti edificatori. In A. Bartolini, & A. Maltoni, *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto* (p. 21-37). Napoli: Editoriale Scientifica.
- Pompei, S. (1998). *Il Piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici ed operativi*. Milano: Hoepli.

- Pruetz, R., & Pruetz, E. (2007). Transfer of Development Rights Turns 40. *Planning & Environmental Law*, 59(6), 3-11.
- Renard, V. (2007). Property rights and the 'transfer of development rights': Questions of efficiency and equity. *Town Planning Review*, 78(1), 41-60.
- Rezzonico, S., & Rezzonico, M. (2004). *Le distanze in edilizia*. . Milano: Il Sole 24 ore.
- Roccella, A. (2014). Problemi giuridici di un mercato dei diritti edificatori. *Scienze Regionali*, 13 (2), 73-86.
- Rusci, S. (2015). Le aree edificabili tra urbanistica e fiscalità. *EyesReg*, 5(5).
- Rusci, S. (2021). *La città senza valore. Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione*. Milano: FrancoAngeli.
- Salzano, E. (1998). *Fondamenti di Urbanistica*. Bari: Laterza.
- Serra, S. (2018). *Diritti edificatori e consumo di suolo. Governare il territorio in trasformazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Shih, M., & Chang, H. (2016). Transfer of development rights and public facility planning in Taiwan: an examination of local adaptation and spatial impact. *Urban Studies*, 53(6), 1244-1260.
- Stella Richter, P. (2018). *I principi del diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè editore.
- Trapani, G. (2014). *I diritti edificatori*. Milano: IPSOA.
- Urbani, P. (2011). *Urbanistica solidale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Zanfi, F., Daglio, L., Perrone, A., & Rusci, S. (2021). Bonus edilizi: diversificazione e integrazione con politiche urbane e territoriali. In A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, & F. Zanfi, *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: Il Mulino.

Il principio di conservazione dell'edificabilità. Come, perché e con quali effetti il diritto edificatorio sopravvive al manufatto che produce

Simone Rusci^{1,*}, Federica Deri¹

¹ Dipartimento di Ingegneria dell'Energia, dei Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni, Università di Pisa, Largo Lucio Lazzarino, 56122 Pisa, Italia; simone.rusci@unipi.it; federica.deri@ing.unipi.it

* corresponding author

Parole chiave

diritto edificatorio;
patrimonio dismesso; riuso;
fiscalità immobiliare

Abstract

In Italia, negli ultimi venti anni, il dibattito attorno ai diritti edificatori come strumenti a disposizione della pianificazione ha subito una significativa accelerata. Il diritto edificatorio è stato unanimemente considerato da giuristi ed urbanisti come il riconoscimento del diritto di edificare dato dalla collettività nel momento della pianificazione. Altrettanto unanimemente si è però dato per scontato che il diritto edificatorio esaurisse il proprio significato ed i propri effetti nel momento della sua utilizzazione, ovvero una volta trasformato in un manufatto. Questo lavoro intende dimostrare, al contrario, come il diritto edificatorio, dopo essere stato riconosciuto, rimane valido ed immutato in un orizzonte temporale illimitato, di molto superiore al ciclo di vita dello stesso edificio prodotto, restando indifferente alle trasformazioni fisiche intercorse nel tempo. Questa caratteristica, definita non senza provocazione principio di conservazione dell'edificabilità, ha rilevanti effetti sulle scelte individuali, sulle politiche urbane e territoriali, sulle politiche di rigenerazione e, non in ultimo, sulla fiscalità immobiliare. Nella prima parte del lavoro è analizzata la definizione di diritto edificatorio sia dal lato giuridico che da quello urbanistico, terminando con la formulazione di una definizione critica, esito di una lettura congiunta; nella seconda parte è argomentato quello che è qui definito il principio di conservazione dell'edificabilità, con particolare riferimento agli effetti sulla legittimità degli immobili, sul regime di alcuni diritti derivati da quello edificatorio e sulle implicazioni fiscali. Nelle conclusioni sono proposte alcune considerazioni sulle politiche urbane e territoriali connesse al diritto edificatorio e tracciate alcune possibili traiettorie di ricerca.

1. Introduzione

Il diritto edificatorio è un'entità immateriale, riconosciuta ad un suolo o ad un soggetto nei processi di pianificazione urbanistica, che costituisce il prerequisito normativo per la trasformazione, sia essa di nuova edificazione o di modifica del patrimonio esistente.

La sua definizione, e soprattutto la sua interpretazione sotto il profilo giuridico, hanno impe-

gnato giuristi ed urbanisti (Bartolini, 2007; Police, 2002; Federico, 2020; Trapani, 2014) influenzando profondamente l'attuale sistema della pianificazione urbanistica e le tutele del diritto di proprietà in Italia.

In particolare, la discussione ha ruotato intorno all'interrogativo se il soggetto pubblico fosse il datore del diritto (logica attributiva) o, più semplicemente, il gestore di un diritto già connaturato alla stessa proprietà privata (logica conformativa) (Moroni, 2014).

La vittoria, almeno in campo giuridico, di questa seconda visione ha sollecitato la definizione, in campo urbanistico, di tecniche perequative e compensative basate proprio sulla modulazione degli indici edificatori e sul trasferimento nello spazio dei diritti, allo scopo di redistribuire i plusvalori generati dalla pianificazione e garantire la realizzabilità delle infrastrutture e delle dotazioni pubbliche (Pompei, 1998; Micelli, 2011).

Un dibattito che trova il suo parallelo negli Stati Uniti (Kaplowitz, Machemer, & Pruetz, 2008), in Europa (Renard, 2007; Janssen-Jansen, 2008; Henger & Bizer, 2010) e nei paesi emergenti asiatici (Li & Gan, 2013; Cho, 2002; Shih & Chang, 2016) con una più marcata attenzione ai meccanismi di trasferimento e ai loro esiti spaziali (Pruetz & Pruetz, 2007). Più di recente, alcuni studi hanno inteso analizzare le implicazioni delle tecniche basate sul trasferimento dei diritti edificatori rispetto alla sostenibilità e alle tematiche ambientali (Serra, 2018; Bruno, Falco, Shalab, & Geneletti, 2023)

Le riflessioni e le ricerche fin qui svolte hanno tuttavia interessato in prevalenza il momento di formazione del diritto edificatorio: quella fase che va dal suo riconoscimento urbanistico a quando esso produce un manufatto, assumendo quest'ultimo momento come fase ultima e definitiva nella quale il diritto si esaurisce nella sua trasformazione.

Lo scopo di questo lavoro è quello di dimostrare come il diritto edificatorio non solo rimanga legato al manufatto che produce – manifestando effetti durante il suo ciclo di vita – ma addirittura gli sopravviva per un tempo illimitato, anche quando il manufatto viene radicalmente trasformato o quando perde progressivamente il suo uso e la sua consistenza fisica. Tale caratteristica è qui definita *Principio di Conservazione dell'edificabilità*, volendo sottolineare, in analogia al principio di conservazione dell'energia, come il diritto rimanga immutato nei processi materiali di trasformazione dell'oggetto edilizio (Rusci, 2021).

Al di là dell'aspetto meramente definitorio, questa particolare caratteristica ha rilevanti implicazioni sulle politiche urbanistiche che hanno ad oggetto i patrimoni dismessi ed obsoleti e gli strumenti messi in atto per la loro gestione. Il diritto edificatorio, infatti, oltre a conservarsi senza limiti di tempo, lo fa senza produrre costi per il suo detentore ed è dunque facile intuire come questo combinato costituisca un forte disincentivo alle già difficili azioni di rimozione edilizia e di rinaturalizzazione dei suoli. Differenti approcci alla durata del diritto edificatorio, ai profili di responsabilità connessi all'abbandono e, in ultimo, al trattamento fiscale, possono al contrario costituire strumenti opposti di incentivo al riuso o alla rimozione di alcuni particolari manufatti.

2. Diritto edificatorio: una definizione controversa

Il concetto di diritto edificatorio è stato in Italia oggetto di un controverso e tutt'altro che pacificato dibattito politico, giuridico ed urbanistico, caratterizzando due delle più importanti stagioni di riforma urbanistica: quella a cavallo degli anni sessanta e settanta del Novecento e quella, più recente, che ruota intorno alle tecniche di perequazione e, appunto, al trasferimento dei diritti edificatori (Stella Richter, 2018). Un dibattito che tuttavia non ha mai condotto verso una chiara e condivisa posizione, tanto che il termine non trova ancora oggi un'univoca definizione in nessun dispositivo di legge, né in campo civilistico né in campo urbanistico.

Assumeremo qui, preliminarmente, la definizione di diritto edificatorio derivata dalla dottrina giuridica, dove esso è generalmente definito come espressione quantitativa dello *jus aedificandi* (Bartolini, 2008) ovvero come manifestazione ed espressione di un diritto connesso a quello di proprietà. In termini più specifici, come il diritto all'esercizio di un'attività economica di trasformazione del suolo mediante la realizzazione di opere edilizie sottese ad un regime amministrativo (Maltoni, 2012). Verificheremo poi le contraddizioni e i limiti di tale definizione rispetto ad un'analisi più estesa del ciclo di vita di tale diritto.

2.1 Attribuzione o conformazione?

Una preliminare questione, attorno alla quale ha ruotato tutto il dibattito della prima stagione, è quella sul ruolo attributivo o conformativo del potere pubblico rispetto al diritto di edificare (Moroni, 2014; Mengoli, 2012; Bartolini & Maltoni, Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto, 2007). Nella visione conformativa il diritto edificatorio è indissolubilmente legato alla proprietà del suolo, ovunque esso si trovi; in altre parole ciascun proprietario è naturalmente detentore dello *jus aedificandi*. Il potere pubblico, che si manifesta attraverso la pianificazione, determina solo la quantità di questo diritto attraverso gli indici urbanistici, con la finalità esclusiva di tutelare l'interesse collettivo. La modulazione di tali quantità da parte della pianificazione ammette anche l'azzeramento del diritto ovvero, nei fatti, l'inedificabilità di alcuni suoli. Per questo la già citata dottrina giuridica definisce il diritto edificatorio come entità quantitativa ammessa del più generale *jus aedificandi*.

Nell'ottica attributiva lo *jus aedificandi* è invece separato dal diritto di proprietà e quindi i suoli sono in origine tutti inedificabili fino a quando ad alcuni di essi viene attribuita una capacità edificatoria. Il primo titolare del diritto è in questa visione il soggetto pubblico che lo concede a quei suoli che hanno caratteristiche posizionali tali da rispondere alle necessità di sviluppo della città.

Sull'interpretazione dell'inerenza del diritto edificatorio al diritto di proprietà si è sviluppato, com'è noto, un lungo contenzioso costituzionale durato dalla fine degli anni '60 all'inizio degli anni '80 del Novecento (Salzano, 1998; Stella Richter, 2018). A più riprese infatti il legislatore ha tentato di legittimare il ruolo attributivo della pianificazione, prima con la legge 765/67 (legge ponte) e, ancora più direttamente, con la legge 10/77 che introduceva la concessione edilizia, rimarcando anche lessicalmente il ruolo del soggetto pubblico come "concessore" del diritto edificatorio.

Di contro, la Corte Costituzionale ha invece sempre rimarcato, a prescindere dal lessico utilizzato, la natura conformativa della pianificazione, ritenendo il diritto di edificare come insopprimibile e necessaria manifestazione del diritto di proprietà (Filippo, 2014), prima con la sentenza 55 del 1968 sull'illegittimità delle espropriazioni ablative previste dalla legge ponte e poi con le sentenze 5/1980 e 127/1983.

Assumendo la visione conformativa, fortemente impattante sull'attività della pianificazione ed in particolare sull'entità di indennizzo nei casi di esproprio, la seconda stagione di dibattito sui diritti edificatori si è incentrata, più che sugli aspetti definitivi, sulle possibili modalità di gestione, legandosi in particolare alla perequazione e alle modalità alternative per l'acquisizione di aree pubbliche (Pompei, 1998).

Il problema fondamentale è stato in questo caso non tanto quello su chi fosse il legittimo detentore del diritto edificatorio quanto sulla legittimità e sulle modalità del suo scambio tra soggetti diversi: sia tra pubblico e privato che tra privato e privato. Le diverse sperimentazioni messe in atto e i relativi approfondimenti giuridici hanno fatto emergere l'indipendenza del diritto edificatorio rispetto al suolo che lo produce e dunque la sua natura di autonomo diritto di proprietà o autonomo diritto reale (Urbani, 2011) alienabile separatamente dall'area edificabile (Roccella, 2014).

In alcuni casi si è addirittura inteso il diritto edificatorio come credito edilizio, in un rapporto nel quale l'amministrazione è il soggetto debitore e il proprietario dell'area il soggetto creditore che può a sua volta cederlo a terzi (Bartolini, 2007). Una declinazione che nei fatti smentisce la lettura conformativa del diritto edificatorio, confermando la complessa confusione ancora oggi in atto.

La stagione perequativa ha utilizzato i diritti edificatori almeno in tre principali direzioni. La prima come strumento equitativo, per il superamento delle disparità connesse alla pianificazione. In questo ambito sono stati messi a punto meccanismi che hanno profondamente innovato la pratica progettuale, attraverso sistemi di decollo e atterraggio, indici urbanistici e metodi valutativi (Morano, 2007; Micelli, 2011). La seconda direzione di studio ha inteso utilizzare i diritti edificatori come strumento compensativo, ovvero come diversa modalità di corresponsione delle indennità di esproprio dovute per l'acquisizione di aree da destinarsi a funzioni pubbliche (Urbani, 2011; Fiale & Fiale, 2015). Questa seconda utilità è stata particolarmente aderente alle difficoltà emerse a valle della giurisprudenza costituzionale che definiva il valore di mercato come unico riferimento per

la determinazione dell'indennità di esproprio. In ultimo i diritti edificatori sono stati utilizzati come strumento di incentivo per particolari politiche urbane, prima fra tutte quella del recupero del patrimonio esistente (piano casa), degli insediamenti abusivi (Calavita, Calabrò, Della Spina, & Meduri, 2014) e, più di recente, nella promozione degli interventi di efficientamento energetico. In questi casi il legame con la visione conformativa della pianificazione appare più diretto e coerente, essendo il soggetto pubblico non tanto datore di un diritto, quanto modulatore di una entità dimensionale associata ad un diritto già riconosciuto.

2.2 Una definizione critica

La definizione desumibile dalla pratica urbanistica sembra discostarsi sensibilmente da quella riconosciuta in ambito giuridico-costituzionale, suffragando la lettura attributiva più che quella conformativa: nei fatti, l'esercizio del diritto edificatorio è ammesso unicamente a seguito di una previsione pubblica puntuale. I suoli esclusi da tali previsioni non possono essere edificati nemmeno con un indice minimo riconosciuto in maniera diffusa (Mazza, 2004), per questo la previsione urbanistica non modula solo le quantità (visione conformativa), ma legittima l'esercizio del diritto anche nella sua misura minima (visione attributiva), che è il risultato unilaterale o al massimo negoziale di scelte politico-progettuali della pubblica amministrazione (Morano, 2007).

La visione attributiva è in particolar modo evidente nell'utilizzo compensativo, quando cioè l'amministrazione utilizza i diritti edificatori come moneta urbanistica emessa (concessa) dall'amministrazione per l'acquisizione di aree pubbliche o anche quando viene riconosciuto un credito urbanistico a beneficio di un soggetto privato da parte della pubblica amministrazione (Filippo, 2014).

Il diritto edificatorio, svincolato dall'area edificabile e dal diritto di proprietà, appare dunque come un titolo attribuito dal potere pubblico in virtù del quale è possibile realizzare una determinata quantità edificatoria. Il suo valore è dato proprio dal fatto che tale attribuzione non riguarda tutti i suoli ma solo alcuni, ovvero deriva dall'esistenza di una caratteristica scarsa (l'edificabilità) e dunque da una rendita assoluta. Questo titolo urbanistico, attribuito in modo discrezionale nell'ambito della pianificazione, appare molto più forte del titolo edilizio che ne legittima il solo suo utilizzo. In altre parole la sola previsione urbanistica produce un valore sensibilmente superiore a quello susseguente al rilascio del permesso di costruire.

A valle di queste riflessioni è possibile formulare una definizione critica di diritto edificatorio, come quel diritto reale autonomo, riconosciuto dalla pianificazione pubblica, che legittima la costruzione e la trasformazione di un manufatto edilizio secondo quantità stabilite.

Prescindendo dalla sua natura attributiva o conformativa, tale definizione riconosce l'esistenza di un diritto autonomo – che può seguire, come dimostreremo, traiettorie diverse da quelle del manufatto e del suolo al quale è legato – e che si manifesta non solo nella realizzazione di un manufatto ma anche nelle successive trasformazioni che possono interessarlo.

3. Il principio di conservazione del diritto edificatorio

Fino ad oggi l'interesse verso il diritto edificatorio si è in prevalenza concentrato nella fase della sua produzione e prima gestione, ovvero nell'ambito del diritto e della pianificazione, con particolare riferimento alle implicazioni e alle tecniche per il suo trasferimento nello spazio (Falco & Chiodelli, 2018; Klaus, 2020)

E' dimostrabile però come il ciclo di vita del diritto edificatorio non si esaurisca con la sua utilizzazione edilizia, quando esso viene cioè convertito in un manufatto, ma segue un'evoluzione che può essere descritta in tre stadi: i) lo stadio di produzione; ii) lo stadio di esercizio; iii) lo stadio di permanenza (Tabella 1).

Tabella 1. Stadi del ciclo di vita del diritto edificatorio

	Stadio di produzione	Stadio di esercizio	Stadio di permanenza
	Il diritto edificatorio è riconosciuto dalla pianificazione	Il diritto edificatorio coincide con il manufatto prodotto	Il diritto edificatorio si disaccoppia dal manufatto prodotto
Soggetto titolare	Proprietario fondiario Pubblica amministrazione	Proprietario immobiliare	Proprietario immobiliare
Regime fiscale	tassazione come area edificabile	tassazione immobiliare (IMU)	tassazione immobiliare ridotta – esenzione fiscale
Imponibile fiscale	valore di mercato	rendita catastale	rendita catastale ridotta

In ciascuno di questi stadi è possibile dimostrare l'esistenza e gli effetti del diritto edificatorio originario.

Lo stadio di produzione è quello nel quale – sia nella logica attributiva che in quella conformativa – viene riconosciuto, localizzato e quantificato il diritto edificatorio. Tipicamente è la fase di pianificazione urbanistica ma può anche coincidere con la fase di redazione e approvazione di un generico dispositivo di legge. In questa fase si ha la conformazione di un suolo all'edificazione o l'incremento di una quantità edificatoria di un immobile già esistente (come nel caso dell'utilizzo con finalità di incentivo). Se lo strumento urbanistico lo consente, la facoltà di edificare in virtù di questo diritto può essere ceduta a terzi, indipendentemente dal suolo che lo ha originariamente prodotto, secondo le modalità e le procedure accennate nel paragrafo precedente. In questa fase il diritto edificatorio è un titolo immateriale, che ha rilevanti effetti economici ma non ha ancora prodotto nessun tipo di trasformazione nello spazio fisico. In molti casi, la maggior parte del plusvalore ottenibile dalla trasformazione urbanistica avviene proprio nel momento di emissione del diritto edificatorio, come differenza tra il valore agricolo ed il valore del suolo edificabile.

L'esistenza del diritto edificatorio è in questa fase facilmente riconoscibile sia sotto il profilo giuridico – come mera possibilità di edificare un manufatto – sia sotto il profilo economico, come differenziale di valore tra quei suoli per i quali è ammesso l'utilizzo edificatorio e quelli per i quali l'esercizio di tale diritto è negato.

La seconda fase è quella nella quale il diritto edificatorio viene utilizzato per realizzare manufatto edilizio, costituendo, da prima, il prerequisito per l'ottenimento del titolo abilitativo

Un immobile risulta legittimo perché realizzato in forza di un diritto edificatorio e secondo le quantità da esso ammesse. Questo non si esaurisce né deperisce con la prima utilizzazione, ma rimane legato al manufatto, tanto che quest'ultimo può essere trasformato attraverso interventi di ristrutturazione edilizia e di sostituzione che possono radicalmente trasformarlo – fino a demolirlo e ricostruirlo – senza che la quantità edificatoria originaria (ovvero il diritto) subisca variazioni.

In questa fase il diritto edificatorio esiste proprio perché può essere ri-esercitato in ogni momento del ciclo di vita del manufatto.

La terza fase è quella nella quale il diritto edificatorio si disaccoppia nuovamente dal manufatto che ha prodotto. Quest'ultimo segue un processo di invecchiamento e progressiva obsolescenza, fino al suo abbandono, mentre il diritto edificatorio manifesta un carattere permanente ed irrevocabile, sia per gli effetti reali, sia dal punto di vista dimensionale. Come vedremo in seguito, un rudere, se realizzato in forza di un diritto edificatorio legittimo, può essere ricostruito o trasformato secondo le originarie quantità ammesse, a prescindere dal tempo trascorso dal suo ultimo utilizzo, dimostrando anche in questa fase l'esistenza e l'efficacia del diritto.

La permanenza del diritto edificatorio in ciascuna delle fasi di vita di un manufatto e la possibilità del suo continuo ri-esercizio costituiscono evidenze empiriche che sostanziano l'esistenza quello che qui chiameremo *principio di conservazione del diritto edificatorio*.

In analogia con il principio di conservazione dell'energia, noto in ambito fisico¹, è possibile affermare che un *edificio può essere trasformato e convertito da una forma all'altra senza che la sua quantità totale subisca variazioni nel tempo*, ovvero affermando che il diritto edificatorio, così come l'energia,

non si disperde nelle trasformazioni volontarie o involontarie prodotte dall'uomo o dal tempo nell'arco di vita dell'edificio, ma permane come entità immateriale associata alla sua consistenza fisica originaria (Rusci, 2021).

Una volta legittimato da un diritto edificatorio l'edificio può infatti essere demolito e ricostruito con forme diverse, può essere ampliato o ridotto, può essere trasformato e ristrutturato senza che l'originaria consistenza assentita venga in alcun modo pregiudicata.

Questa caratteristica, apparentemente solo definitoria ha rilevanti implicazioni ed effetti sia nell'ambito nella gestione del patrimonio immobiliare sia nelle politiche pubbliche di pianificazione e rigenerazione.

3.1 Effetti del diritto edificatorio sulla legittimità e titolarità

La principale manifestazione del principio di conservazione nello stadio di permanenza può essere ricondotta alla possibilità di nuovo esercizio del diritto edificatorio anche in un tempo molto successivo al termine di vita del manufatto per il quale è stato originariamente emesso.

Il diritto edificatorio è infatti irrevocabile ed esercitabile all'infinito, legandosi indissolubilmente alla proprietà. Esso può essere di nuovo coinvolto in un processo edilizio sia nel caso della sostituzione edilizia, quando cioè si decide di demolire e ricostruire l'edificio (compatibilmente con le eventuali e specifiche norme di tutela architettonica e urbanistica) sia nel caso in cui si intenda ricostruire l'edificio quando questo ha raggiunto lo stato di rudere.

Quest'ultima possibilità, già da tempo presente nelle prassi locali, è stata introdotta nell'ordinamento nazionale con il D.L. 21 giugno 2013, n. 69 che, modificando l'art.3 del DPR 380/2001, riconduce alla ristrutturazione edilizia *“gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”*. La *“preesistente consistenza”* non è altro che il riconoscimento dell'originario diritto edificatorio emesso ed esercitato.

In alcuni casi si rileva un rapporto inverso tra diritto e manufatto edilizio. Ovvero il caso in cui non è il diritto che produce il manufatto ma il manufatto stesso che garantisce nella sua forma piena l'esercizio del diritto riconosciuto a posteriori. Questa logica inversa è riscontrabile nel caso di edifici costruiti antecedentemente all'obbligo di titolo abilitativo - ad esempio quelli al di fuori dei centri urbani realizzati prima all'entrata in vigore della legge 765/67 (legge ponte) o di quelli storici realizzati prima delle leggi urbanistiche e delle autorizzazioni edilizie.

In questi casi è la sola presenza e consistenza dell'edificio a generare un diritto edificatorio legittimo ed utilizzabile, analogamente agli altri, secondo le ordinarie normative e procedure edilizie.

Questa fattispecie inversa è tutt'altro che rara, interessando in Italia tutto il patrimonio edilizio realizzato antecedentemente al 1942, al quale si aggiunge quello al di fuori dei centri abitati realizzato tra il 1942 e il 1967.

Sia nel caso degli edifici realizzati antecedentemente all'obbligo di autorizzazione edilizia sia per quelli realizzati successivamente, la demolizione senza ricostruzione dell'immobile comporta la perdita del diritto edificatorio e l'impossibilità di un suo esercizio futuro.

Se infatti nella fase di produzione del diritto esso può essere svincolato dalla consistenza fisica delle aree che lo producono, nella fase di esercizio e permanenza è irrevocabilmente legato all'esistenza di un manufatto.

In altre parole non esiste nessun strumento giuridico o tecnico che consenta la conservazione della capacità edificatoria di un edificio demolito. Del resto questa possibilità comporterebbe l'esistenza di consistenti volumetrie, analoghe a quelle di decollo, prive di una reale collocazione e suscettibili di vincolare la pianificazione urbanistica *sine die*. Nelle fasi di esercizio e permanenza è dunque il manufatto edilizio a costituire il prerequisito per l'esercizio del diritto edificatorio.

¹ Il Principio di Conservazione dell'Energia può essere enunciato in termini generali affermando che: l'energia di un sistema non viene perduta nel corso della trasformazione, ma si trasforma, passando da una forma a un'altra. In formula: $\Delta E + Q + m_0 c^2 = 0$. Dove Q è l'energia termica prodotta dalle forze dissipative e $m_0 c^2$ è l'energia dovuta alle trasformazioni della materia.

3.2 Effetti sul regime dei diritti “derivati”

Un edificio legittimamente costruito, oltre ad essere il sedimento del diritto edificatorio, può incorporare un insieme di diritti “derivati” che potrebbero non essere più esercitabili qualora si decidesse di demolirlo. Diritti acquisiti con l'originaria costruzione, irrevocabili, che comportano importanti effetti anche sul fronte economico della valorizzazione.

Strettamente connessi al diritto edificatorio nelle fasi di esercizio e permanenza sono ad esempio quelli legati alle distanze civilistiche ed urbanistiche (Rezzonico & Rezzonico, 2004) e quelli legati a particolari prestazioni dettate dalla normativa tecnica.

Il regime delle distanze tra fabbricati e tra confini di proprietà si fonda, com'è noto, su due distinte fonti normative: quelle di tipo civilistico, riconducibili all'art. 873 del Codice Civile, e quelle di ordine urbanistico, derivate dal D.M. 1444/68 e declinate localmente dagli strumenti di pianificazione.

Le distanze civilistiche, che impongono distanze minime tra edifici (3 m.) sono derogabili tra le parti e quindi possono darsi accordi che ne modulano l'articolazione o che ne riducono totalmente l'incidenza, come nel caso della costruzione in aderenza tra fabbricati; mentre le distanze urbanistiche (10 m. tra pareti finestrate) non possono essere in alcun modo derogate.

Le distanze tra fabbricati e confini hanno rilevanti implicazioni negli interventi sul patrimonio esistente, sia nei casi di rigenerazione che di semplice ristrutturazione, dove possono limitare l'utilizzo dei lotti oggetto di riuso, riducendo la superficie fondiaria effettivamente utilizzabile e dunque le possibilità di utilizzo delle quantità edificatorie.

Un edificio costruito antecedentemente all'introduzione dei regimi normativi sulle distanze ha invece acquisito il diritto a derogarne e può quindi essere ricostruito a distanze inferiori: una possibilità più volte riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo si veda la sentenza 1624/2021 del TAR Campania) e addirittura estesa dal decreto legge semplificazioni (dl n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge 120/2020) che, modificando gli articoli 2 e 3 del D.P.R. 380/2001, ha ammesso la deroga delle distanze urbanistiche anche nei casi in cui l'edificio oggetto di demolizione venga ricostruito con diversa sagoma e consistenza.

Un'altra manifestazione della presenza di diritti immateriali legati alle consistenze edilizie è quella connessa ai livelli prestazionali imposti dalle normative edilizie: un edificio esistente, ancorché vetusto ed obsoleto, può essere mantenuto in uso secondo i livelli prestazionali vigenti al momento della sua costruzione, non potendo le norme edilizie avere un'efficacia retroattiva. Questo vale sia per le dotazioni impiantistiche che, soprattutto, per le componenti strutturali. La demolizione e ricostruzione (e in alcuni casi la ristrutturazione edilizia) implicano la perdita di tale possibilità, assoggettando l'edificio al quadro normativo vigente per gli interventi di nuova costruzione, comportando dunque elevati costi di adeguamento che – soprattutto nei contesti territoriali con mercati immobiliari deboli – scoraggiano gli interventi di radicale trasformazione².

L'influenza dei costi di adeguamento del patrimonio è così forte che in alcuni paesi (ad esempio l'Olanda) sono stati messi a punto regimi prestazionali diversificati per la nuova costruzione, per la ristrutturazione e per gli edifici esistenti, così da incentivare il riuso rispetto alla nuova costruzione (Olivadese, Remoy, Berizzi, & Hobma, 2017).

Seppur con le dovute cautele, anche questa possibilità può essere letta come un diritto acquisito connesso alla consistenza edilizia: un diritto di “non rispondenza normativa” che può tradursi in un vantaggio competitivo (in ragione dei minori costi) e in un ostacolo agli interventi di demolizione e recupero.

4. Il costo fiscale della conservazione del diritto edificatorio

Il diritto edificatorio ha evidenti relazioni con la fiscalità immobiliare, manifeste in modo differente per ciascuno degli stadi che abbiamo visto caratterizzare il suo ciclo di vita.

² In questo ambito va rilevato come il sistema degli incentivi sisma bonus, ecobonus e superbonus abbia attivato interventi di trasformazione ed adeguamento non sostenibili economicamente per il solo privato.

In particolare osserveremo qui come nel suo ultimo stadio – quello di permanenza – il diritto edificatorio possa essere conservato dal suo titolare a costi molto ridotti o addirittura nulli, producendo effetti significativi alla scala urbana e territoriale.

Il costo fiscale del diritto edificatorio è imputabile all'Imposta Municipale Unica, introdotta nel 2012 come somma tra la vecchia ICI (D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504) e l'IRPEF sui redditi fondiari.

Già nel primo stadio, quello che abbiamo definito di produzione, il diritto edificatorio è assoggettato all'imposizione immobiliare, anche se è ancora un diritto immateriale non esercitato che non ha prodotto alcuna trasformazione fisica

L'IMU è infatti dovuta nel momento in cui è approvata la previsione urbanistica generale ancorché non resa attuativa, secondo una giurisprudenza articolata ma piuttosto chiara³. La previsione in sé è infatti capace di aumentare il valore del suolo, anche se rimane immutata la sua produttività e redditività. Questo incremento di valore costituisce il presupposto d'imposta.

In questa fase l'imponibile catastale è pari al valore venale e l'imposta è determinata in base ad una aliquota stabilita dal Comune che può oscillare tra l'8,6‰ e il 10,6‰ dell'imponibile. Considerando la somma delle annualità precedenti alla trasformazione (circa 5 anni) è questo un prelievo tutt'altro che ininfluente rispetto al suo imponibile, che può aggirarsi complessivamente attorno al 4% del valore immobiliare (Rusci, 2015).

Nello stadio di esercizio l'imponibile catastale non è più il valore venale ma la rendita catastale del bene realizzato, ovvero la sua capacità reddituale determinata in base alle caratteristiche dimensionali, tipologiche e localizzative, a prescindere dallo stato di conservazione e da quello d'uso. L'imposta complessiva dipende dall'applicazione delle aliquote comunali fissate in base alla destinazione del bene. Per quelli residenziali l'aliquota base continua ad essere è l'8,6‰ che può essere innalzata fino al 10,6‰.

Maggiore interesse riveste il trattamento fiscale degli immobili giunti al termine del loro ciclo di vita, in quello che abbiamo definito stadio di permanenza del diritto edificatorio.

Il vasto patrimonio edilizio in stato di avanzata obsolescenza ed abbandono, unito a condizioni di mercato spesso recessive, ha spinto il legislatore ad introdurre misure di sgravio fiscale destinate a quegli immobili "*dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni*" (articolo 1, comma 747, lettera b, L. 160/2019). Per questi immobili l'IMU è calcolata su una base imponibile pari al 50% di quella catastale. Lo stato di inagibilità e inabitabilità è definito come il degrado fisico sopravvenuto o come obsolescenza funzionale, strutturale e tecnologica non superabile con interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ma solo con interventi di restauro e risanamento conservativo e/o ristrutturazione edilizia. Alcuni Comuni assoggettano gli edifici obsoleti destinati alla demolizione e ricostruzione alle aree edificabili, confermando la lettura economica dell'edificio dismesso come mero deposito del diritto edificatorio.

Un trattamento ancora diverso è riservato alle unità collabenti, ovvero a quei fabbricati totalmente o parzialmente inagibili caratterizzati da un notevole livello di degrado che ne determina l'incapacità di produrre ordinariamente un reddito proprio (Guerrieri e Angelini 2019). A differenza degli immobili inagibili o inabitabili che beneficiano della riduzione del 50% della base imponibile, queste unità sono caratterizzate da un permanente e più marcato stato di degrado che ne impedisce in via ordinaria la produzione di redditi. Per questa loro permanente incapacità queste unità, pur essendo iscritte al catasto, non hanno una rendita catastale e dunque non rappresentano un imponibile ai fini IMU. Ne deriva che un immobile collabente, quasi sempre un rudere privo di copertura, è totalmente esente dalla fiscalità immobiliare.

Lo scopo primario delle agevolazioni è quello di sollevare i proprietari di immobili non utilizzabili dalla fiscalità, evitando che l'imposizione eroda progressivamente il valore dell'imponibile. Tuttavia il progressivo incremento della fiscalità immobiliare ha trasformato il sistema di agevolazione fiscale in un meccanismo di incentivazione all'abbandono, come dimostrano la crescita delle unità collabenti. Nei territori in contrazione, dove si registra una debole domanda di mercato e una debole domanda d'uso, i proprietari di immobili sottoutilizzati possono avere convenienza ad abbandonare completa-

³Per una più dettagliata analisi della fiscalità delle aree edificabili si rimanda al contributo: Rusci (2015), Le aree edificabili tra urbanistica e fiscalità, *EyesReg*, volume 5, numero 5. Consultabile su <http://www.eyesreg.it/2015/le-aree-fabbricabili-tra-urbanistica-e-fiscalita/>

mente l'edificio o addirittura ad accelerare il processo di obsolescenza fino a realizzare le condizioni di esenzione fiscale (ad esempio demolendo il tetto o i solai).

Una politica fiscale – contraria a quella in atto – che penalizzasse la dismissione introducendo aliquote crescenti nel tempo per gli immobili non in uso potrebbe incentivare il riuso e la messa a reddito di quegli immobili posti in contesti con mercati immobiliari attivi, ma potrebbe comportare un ulteriore elemento di disincentivo all'investimento nelle aree più marginali.

In questo senso emergono evidenti le distorsioni legate all'applicazione di misure fiscali lineari ed omogenee su condizioni territoriali profondamente e strutturalmente differenti, richiamando la necessità dell'individuazione di misure fiscali e forme di incentivazione sito-specifiche integrate e strumentali agli obiettivi strategici delle politiche (Zanfi, Daglio, Perrone, & Rusci, 2021).

Assai lontana e piuttosto problematica appare la prospettiva di considerare l'immobile dismesso come un rifiuto capace di produrre un danno ambientale, legando la sua produzione ad atti d'obbligo per la sua successiva rimozione. Questa prospettiva annullerebbe di fatto lo stadio di permanenza del diritto edificatorio, con profili civilistici tutt'altro che scontati.

E' significativo rilevare come la conservazione *sine die* del diritto edificatorio cristallizzato in un edificio – soprattutto nello stadio di permanenza – non produca, nell'attuale contesto normativo, costi sotto il profilo della fiscalità né sotto il profilo manutentivo, soprattutto se l'immobile è in uno stato di rudere (unità collabente).

5. Conclusioni

In Italia, il diritto edificatorio che legittima e produce un manufatto edilizio costituisce un'entità immateriale non deperibile nel tempo e di efficacia illimitata, a differenza del manufatto prodotto che è invece soggetto ai processi di obsolescenza tipici di ogni oggetto fisico.

Ciò implica che un edificio dismesso privo della sua capacità funzionale o addirittura un rudere privo delle pur minime caratteristiche di staticità possano essere sedimenti di questo diritto – scarso e contingentato – e presupposti per il suo utilizzo, mantenendo un valore pari a quello dell'edificabilità.

In altre parole, un qualsiasi suolo sul quale sorge un immobile dismesso o un rudere, privo di un valore immobiliare intrinseco, può comunque essere considerato un suolo edificabile con una volumetria pari a quella originariamente legittimata. Una quantità che può essere rimodulata in base alle norme urbanistiche locali e che può dare origine ad un nuovo manufatto completamente diverso da quello originario. Abbiamo qui definito questa caratteristica *Principio di Conservazione dell'edificabilità*, per marcare come esso rimanga inalterato nel tempo a differenza dell'edificio che gli è connesso.

Il dibattito e la letteratura urbanistica e giuridica restituiscono un vasto corpus di studi e di strumenti per la gestione del diritto edificatorio nello stadio della sua produzione, quando ciò esso è riconosciuto da uno strumento urbanistico. In questo stadio sono noti gli strumenti di modulazione delle quantità, le modalità di trasferimento della titolarità e gli strumenti fiscali per la sua tassazione.

Al contrario la fase di permanenza del diritto edificatorio, quella nella quale esso si disaccoppia nuovamente dal suo manufatto divenuto obsoleto o rudere, è spesso trascurata e priva di specifici strumenti di gestione e tassazione.

In Italia la conservazione a tempo illimitato del diritto edificatorio può essere esente da imposizione fiscale (come nel caso delle unità collabenti) e dunque priva di qualsiasi costo di gestione e mantenimento. Questo produce nei fatti un incentivo alla dismissione, come dimostra l'aumento delle unità collabenti a partire dalla loro esenzione fiscale (Rusci, 2021), e un incentivo al mantenimento dell'immobile in stato di rudere. A prescindere dalle specifiche condizioni di mercato, il proprietario non avrà infatti alcun interesse alla sua rimozione che, oltre a comportare ingenti costi di demolizione e smaltimento, implicherebbe anche la perdita del diritto edificatorio e l'impossibilità di un suo utilizzo ancorché remoto.

Gli scenari appaiono molto diversi a seconda del contesto geografico e soprattutto a seconda delle condizioni del mercato immobiliare. In contesti con mercati dinamici è evidente come la possibilità di ottenere un plusvalore dalla trasformazione limiti molto la convenienza a mantenere un immobile dismesso. Tuttavia anche in questi casi non è eccezionale la presenza di grandi complessi industriali in stato di rudere, in attesa di condizioni urbanistiche e commerciali più redditizie. Attesa che, come di-

mostrato, può non produrre alcun costo per il suo proprietario.

In contesti con mercati immobiliari deboli o addirittura assenti l'incentivo alla dismissione diventa ancora più evidente, essendo l'opzione a minor costo tra quelle possibili.

E' tuttavia altrettanto evidente come la presenza di immobili dismessi – sia in ambito urbano sia in ambito rurale – produca ingenti costi per la collettività, in termini di sicurezza, di qualità estetico percettiva e di inquinamento, oltre a produrre esternalità negative come il deprezzamento degli immobili limitrofi ancora in uso.

Alla luce di quanto osservato, è possibile formulare alcune questioni aperte che possono essere oggetto di dibattito futuro.

La prima è la questione legata alla validità illimitata del diritto edificatorio. In alcuni ordinamenti regionali (ad esempio la Toscana), il diritto edificatorio nella sua fase di produzione è soggetto a decadenza nel caso in cui non venga utilizzato entro un termine stabilito. Potrebbe questa fattispecie interessare anche il diritto edificatorio nella sua fase ultima di permanenza? La possibilità al suo riutilizzo potrebbe decadere una volta trascorso un tempo limite dal suo abbandono? Una misura di questo tipo limiterebbe la convenienza all'abbandono che comporterebbe, entro limiti temporali fissati, la perdita del diritto.

Un'altra questione aperta è quella della fiscalità. L'esenzione fiscale delle unità collabenti ha prodotto un forte incentivo all'abbandono e addirittura uno stimolo alla parziale demolizione proprio a fini fiscali. Anche in questo caso c'è da chiedersi se il trattamento fiscale nella fase di permanenza possa essere analogo a quello della fase di produzione. In quest'ultima il diritto edificatorio è infatti tassato secondo le aliquote e i valori imponibili dedicati alle aree edificabili, con prelievi tutt'altro che marginali. L'analogia di condizione con un suolo sul quale è presente un immobile dismesso è abbastanza evidente: anche in questo caso infatti il solo valore è quello legato all'edificabilità garantita dalla presenza del manufatto e anche in questo caso potrebbero individuarsi forme di imposizione fiscale analoghe a quelle delle aree edificabili. In un'ottica di lungo periodo la completa rimozione dell'immobile potrebbe divenire così conveniente rispetto all'esborso fiscale.

In ultimo c'è da chiedersi se per alcuni particolari immobili – come ad esempio quelli industriali – che per caratteristiche costruttive e tipologiche sono più difficilmente riutilizzabili, possano individuarsi quadri normativi analoghi a quelli dedicati ad altri beni strumentali per i quali è fatto l'obbligo di smaltimento al termine del ciclo di vita, impendo così la loro patrimonializzazione a tempo indefinito come aree edificabili.

Sono questi solo alcuni degli interrogativi che possono scaturire dal riconoscimento delle peculiarità e delle problematiche connesse alla conservazione del diritto edificatorio e alle sue implicazioni nelle politiche di gestione del territorio. Molte altre potrebbero aggiungersi nella definizione di un organico quadro normativo che, data la dimensione del patrimonio dismesso, appare sempre più irrimandabile.

Contributo degli autori

Federica Deri ha curato il paragrafo 3.2.

Bibliografia

- Bartolini, A. (2007). Profili giuridici del cosiddetto credito di volumetria. *Rivista giuridica di urbanistica*(3), 302-305.
- Bartolini, A. (2008). I diritti edificatori in funzione premiale. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4, 163.
- Bartolini, A., & Maltoni, A. (2007). Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto. *Convegno AIDU Perugia*, (p. 87). Napoli.
- Bruno, E., Falco, E., Shalab, S., & Geneletti, D. (2023). Integrating ecosystem services in transfer of development rights: a literature review. *Land Use Policy*, 131, 106694.
- Calavita, N., Calabrò, F., Della Spina, L., & Meduri, T. (2014). Trasferimento di diritti edificatori come incentivi per la rigenerazione degli insediamenti abusivi. *LaborEst*(2), 71-75.
- Cho, C. (2002). The Korean growth-management programs: issues, problems and possible reforms. *Land Use Policy*, 19(1), 13-27.
- Falco, E., & Chioldelli, F. (2018). The transfer of development rights in the midst of the economic crisis:

- Potential, innovation and limits in Italy. *Land Use Policy*(72), 381-388.
- Federico, A. (2020). Profili civilistici dei diritti edificatori derivanti dalla c.d. compensazione urbanistica. *Comparazione e diritto civile*(3), 821-844.
- Fiale, A., & Fiale, e. (2015). *Diritto Urbanistico*. Napoli: Simone.
- Filippo, S. (2014). I diritti edificatori. Tesi di dottorato di ricerca in diritto comune patrimoniale. Università degli studi di Napoli Federico II.
- Henger, R., & Bizer, K. (2010). Tradable planning permits for land-use control in Germany. *Land Use Policy*(27), 843-852.
- Janssen-Jansen, L. (2008). Space for space, a transferable development rights initiative for changing Dutch landscape. *Landscape Urban Plan*(87), 192-200.
- Kaplowitz, M., Machemer, P., & Pruetz, R. (2008). Planner's experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*(25), 378-387.
- Klaus, J. (2020). Sharing property value losses: The spatial concentration of development rights as a way to limit urban sprawl. *Land Use Policy*(94), 104540.
- Li, L., & Gan, L. (2013). Conserving the heritage in Chongqing by market forces: the feasibility of adopting TDR in China. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 3(1), 18-34.
- Maltoni, A. (2012). Il trasferimento dei diritti edificatori: profili pubblicistici. *Rivista giuridica di urbanistica*, 3(3), 532-574.
- Mazza, L. (2004). Un'ipotesi di indice unico per le assegnazioni d'uso del suolo di Piano Regolatore. In L. Mazza, *Prove Parziali di riforma urbanistica* (p. 135-151). Milano: FrancoAngeli.
- Mengoli, G. (2012). *Introduzione al diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè.
- Micelli, E. (2011). *La gestione dei Piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Morano, P. (2007). *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*. Firenze: Alinea.
- Moroni, S. (2014). Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione. *Scienze Regionali*, 13(2), 59-72.
- Olivadese, R., Remoy, H., Berizzi, C., & Hobma, F. (2017). Reuse into housing: Italian and Dutch regulatory effects. *Property Management*, 35(2), 165-180.
- Police, A. (2002). Governo e mercato dei diritti edificatori. In A. Bartolini, & A. Maltoni, *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto* (p. 21-37). Napoli: Editoriale Scientifica.
- Pompei, S. (1998). *Il Piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici ed operativi*. Milano: Hoepli.
- Pruetz, R., & Pruetz, E. (2007). Transfer of Development Rights Turns 40. *Planning & Environmental Law*, 59(6), 3-11.
- Renard, V. (2007). Property rights and the 'transfer of development rights': Questions of efficiency and equity. *Town Planning Review*, 78(1), 41-60.
- Rezzonico, S., & Rezzonico, M. (2004). *Le distanze in edilizia*. Milano: Il Sole 24 ore.
- Roccella, A. (2014). Problemi giuridici di un mercato dei diritti edificatori. *Scienze Regionali*, 13 (2), 73-86.
- Rusci, S. (2015). Le aree edificabili tra urbanistica e fiscalità. *EyesReg*, 5(5).
- Rusci, S. (2021). *La città senza valore. Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione*. Milano: FrancoAngeli.
- Salzano, E. (1998). *Fondamenti di Urbanistica*. Bari: Laterza.
- Serra, S. (2018). *Diritti edificatori e consumo di suolo. Governare il territorio in trasformazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Shih, M., & Chang, H. (2016). Transfer of development rights and public facility planning in Taiwan: an examination of local adaptation and spatial impact. *Urban Studies*, 53(6), 1244-1260.
- Stella Richter, P. (2018). *I principi del diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè editore.
- Trapani, G. (2014). *I diritti edificatori*. Milano: IPSOA.
- Urbani, P. (2011). *Urbanistica solidale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Zanfi, F., Daglio, L., Perrone, A., & Rusci, S. (2021). Bonus edilizi: diversificazione e integrazione con politiche urbane e territoriali. In A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, & F. Zanfi, *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: Il Mulino.

