

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 17/09/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37356-l-art-24-dello-sblocca-italia-e-il-c-d-baratto-amministrativo-un-opportunit-per-valorizzare-i-beni-comuni-in-attuazione-della-sussidiariet>

Autore: Scotti Gerardo

**L'art. 24 dello "Sblocca Italia" e il c.d. "Baratto amministrativo". Un'opportunità per valorizzare i beni comuni in attuazione della sussidiarietà**

**L'ART. 24 DELLO "SBLOCCA ITALIA" E IL C.D.  
"BARATTO AMMINISTRATIVO".  
UN'OPPORTUNITA' PER VALORIZZARE I BENI  
COMUNI IN ATTUAZIONE DELLA  
SUSSIDIARIETA'**

Gerardo Scotti

**INDICE:** 1. Una premessa innovativa: la città come "bene comune". – 2. . Il "baratto amministrativo", art. 24 d.l. n. 133/2004, c.d. Sblocca Italia. – 3. L'art. 24 in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. – 4. Fiscalità, partecipazione e solidarietà. Un dialogo controverso. – 5. Conclusioni.

**1 . UNA PREMESSA INNOVATIVA: LA CITTA' COME  
"BENE COMUNE"**

**T**ra le novità introdotte dal decreto-legge n. 133/2014, convertito con modificazioni in legge n. 164/2014, intitolato "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" e noto alle cronache come "Sblocca Italia", figura un particolare istituto giuridico delineato all'art. 24 e soprannominato "baratto amministrativo". Funzionale, per stessa definizione legislativa, alla partecipazione della comunità locale nella valorizzazione e tutela del territorio, per comprendere a pieno il valore possibile della norma e dare una risposta a chi chiede "ma perché devo curare io la città?" mi sembra necessario precisare

il concetto di spazio urbano e, quindi, di città, in relazione alla importante attività svolta dalla comunità che vi abita.

Lo spazio urbano costituisce il bene comune per eccellenza in quanto «cosa umana per eccellenza», prodotto della cooperazione sociale, spazio nel quale l'andamento delle vite di ciascuno si definisce, oggetto spesso di uno spossessamento che è frutto dell'alleanza tra pubblico e privato e fonte di disgregazione sociale, di costruzione di identità svantaggiate, spesso di distruzione di spazi di democrazia.

Per Lefebvre la «città ideale» è "una continua opera degli abitanti, essi stessi mobili e resi mobili per e da questa opera. [...] Il diritto alla città si manifesta come una forma superiore di diritti: diritti alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat, all'abitare"<sup>1</sup>.

Gli spazi urbani, pubblici o privati, di interesse comune, soddisfano numerosi bisogni del vivere in città perché sono funzionali al benessere delle comunità, come all'esercizio individuale dei diritti di cittadinanza: qualità della vita e del lavoro, socialità, cultura, mobilità, svago, condivisione, senso di comunità, possibilità di coltivare capacità e passioni sono tutte cose che risentono immediatamente della maggiore o minore qualità delle infrastrutture di uso collettivo che una città è in grado di mettere a disposizione dei propri abitanti.

La crisi economica e finanziaria che ha colpito inevitabilmente anche le casse statali ha contribuito, purtroppo, a determinare un declino degli spazi e servizi pubblici collettivi nonché una rapida disaffezione dei cittadini nei confronti del proprio habitat urbano. In questa situazione di difficoltà non è mancata, così, l'aggressione predatoria di chi, nella società come nell'amministrazione, non riesce ad apprezzarne la coesistenzialità per la vivibilità urbana e la coesione sociale. Vincoli sempre più stringenti ai bilanci degli enti locali, imposti dalla disciplina comunitaria in materia di patto di stabilità e derivanti dalla dimensione del debito pubblico italiano, oltre alla

---

<sup>1</sup> H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Venezia, Marsilio, 1970

riduzione dei trasferimenti statali conseguente all'aggravamento dei conti pubblici italiani a seguito della crisi finanziaria del 2008, hanno indotto gli enti locali a ridurre il proprio intervento a favore dei bisogni della comunità locali.

La riduzione delle risorse pubbliche non ha riguardato solo i servizi alla persona, ma sta incidendo fortemente anche sull'ambiente urbano e, in particolare, sui beni e i servizi comuni urbani.

In particolare, sono soprattutto gli spazi di uso collettivo, particolarmente rilevanti per la vita urbana, ad esser stati vittime di tale abbandono. Il degrado urbano è il prodotto e la causa anche della scarsa efficienza e del minimo coinvolgimento dei cittadini nella progettazione ed erogazione dei servizi locali.

In tal senso, gli spazi e i servizi urbani funzionali al benessere della comunità locale e alla qualità della vita devono essere considerati "beni comuni urbani" alla cui produzione e cura devono poter concorrere in alleanza fra loro istituzioni e società civile. Come afferma Donolo, " [ i ] beni comuni sono un insieme di beni necessariamente condivisi. Sono beni in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono condivisi in quanto, sebbene l'esclusione di qualcuno o di qualche gruppo dalla loro agibilità sia spesso possibile ed anche una realtà fin troppo frequente, essi stanno meglio e forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati e regolati come beni 'in comune', a tutti accessibili almeno in via di principio"<sup>2</sup>.

Poiché il bene è comune in quanto si pone una relazione di funzionalità all'esercizio di diritti fondamentali del cittadino, non è detto che la titolarità formale debba forzatamente essere pubblica. Data la loro natura comune, si caratterizzano, poi, per la necessità di garantirne un accesso e una fruizione universali e per la ineludibile esigenza di coinvolgere i membri della comunità e, di più, chiunque

---

<sup>2</sup> C. DONOLO, I beni comuni presi sul serio, in L'Italia dei beni comuni, a cura di G. Arena, C. Iaione, Roma, Carocci, 2012, pag. 14.

ne abbia a cuore la sopravvivenza, cura e conservazione nel loro governo, cioè nelle decisioni e nelle azioni che li riguardano.

La Suprema Corte di Cassazione, infatti, ha affermato, a Sezioni Unite, che dagli artt. 2, 9, 42 Cost. è possibile ricavare il principio della tutela della personalità umana, il cui corretto svolgimento avviene non solo nell'ambito dei beni demaniali o patrimoniali dello stato, ma anche nell'ambito dei quei "beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, *funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività*"<sup>3</sup>.

E la Corte ci ha tenuto a sottolineare l'irrilevanza della titolarità formale, nonché lo stretto nesso funzionale tra beni comuni ed esercizio dei diritti sociali. Infatti, "[s]e un bene immobile, *indipendentemente dalla titolarità*, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla *realizzazione dello Stato sociale* [...] detto bene è da ritenersi 'comune', vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini". In aggiunta, la Corte nel sottolineare che qualsiasi bene immobile è un bene comune se serve a realizzare benefici per la collettività statuisce, inoltre, che per: "la natura pubblica di un bene, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento *allo Stato-collettività*, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi".

Solo considerando l'impianto teorico appena descritto, si può ben comprendere la funzionalità di una norma – l'art. 24 del decreto "Sblocca Italia" appunto – e di un istituto quale il "baratto amministrativo".

---

<sup>3</sup> Cass., SS. UU., sent. n. 3665 del 14 febbraio 2011 .

In tempo di crisi, una famiglia coopera per garantirsi la sopravvivenza. E, quindi, allo stesso modo una comunità locale responsabile potrebbe fare altrettanto.

## **2. IL “BARATTO AMMINISTRATIVO”, ART. 24 D.L. N. 133/2014 - C.D. SBLOCCA ITALIA**

L'art. 24 del decreto, rubricato “Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio” configura una norma statale che consente ai comuni di affidare a cittadini singoli o associati determinati interventi aventi ad oggetto la cura di aree ed edifici pubblici, beneficiando questi soggetti di alcuni sgravi fiscali inerenti alle attività da essi realizzate. Il modello evidenziato è stato mutuato dagli Stati Uniti dove, secondo le stime di Confedilizia, 57 milioni di cittadini vivono in comunità autoregolate occupandosi della manutenzione degli spazi.

Più precisamente la disposizione in esame prevede che:

*“I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi, i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L'esenzione e' concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere. Tali*

*riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*".<sup>4</sup>

Un primo rilievo che può essere operato riguarda l'apparenza somiglianza della norma in questione all' art. 4, commi 4-6, della legge n. 10/2013 sullo sviluppo degli spazi verdi urbani. In quella disposizione il legislatore aveva previsto la possibilità per i comuni di affidare la gestione di aree verdi o di determinati edifici di origine rurale ai cittadini residenti nei relativi comprensori mediante procedure di evidenza pubblica, in forma ristretta, senza pubblicazione del bando di gara. Condizione per la partecipazione a tali procedure, tuttavia, era la costituzione da parte dei cittadini di un consorzio del comprensorio che raggiungesse almeno i due terzi della proprietà della corrispondente lottizzazione. Pur apprezzabile nella finalità, la norma in questione sembra subire i limiti di un approccio segnatamente urbanistico che finisce per restringerne sensibilmente l'applicazione concreta<sup>5</sup>. Invece, l'art. 24 dello Sblocca Italia sembra porre maggiore valenza al pluralismo sociale destinatario dell'effetto normativo, proponenti ed esecutori degli interventi di riqualificazione. In tal senso il legislatore dell'ultimo decreto apre a varie formazioni sociali, sebbene non rinunci ad incentivare il ricorso a "forme associative stabili e giuridicamente riconosciute", preferite nel riconoscimento di agevolazioni fiscali.

Per ciò che concerne l'attuazione, l'art. 24 impone ai Comuni che intendano dare attuazione alla norma di dotarsi di una disciplina generale che evidenzi innanzitutto *"i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare"*. La delibera suddetta rappresenta l'esito di un iter procedimentale la

---

<sup>4</sup> Art. 24 d.l. n. 133/2014 - c.d. Sblocca Italia.

<sup>5</sup> D. SERVETTI, Sussidiarietà orizzontale promossa: la partecipazione delle comunità locali alla cura di spazi pubblici (art. 24 d.l. n. 133/2014 - c.d. Sblocca Italia), in Newsletter n. 6 – 1/2015. Sul punto concorda anche F. RAGNO, La legge 14 gennaio 2013, n. 10: per città più verdi, in Labsus.org. Da una sommaria rassegna di casi, sembra che la norma abbia trovato applicazione numericamente limitata, ad esempio nel caso di consorzi costituiti da condomini e simili complessi abitativi.

cui iniziativa è da porsi in capo ai cittadini, singoli o associati, presentatori di un progetto nel quale si evidenzi un programma di riqualificazione di alcune zone del territorio comunale.

Oggetto dell'iniziativa può essere, secondo l'art. 24, *“la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano”*. Incisivo è il verbo “possono” utilizzato dal legislatore: la forma facoltizzante sembrerebbe infatti non escludere che i Comuni possano allargare l'elenco, benché questo risulti già comprensivo di un novero ampio e inclusivo di attività di riqualificazione e cura di spazi pubblici<sup>6</sup>.

La peculiarità della norma – quella che le ha dato il nome di “baratto amministrativo” – riguarda la possibilità per i Comuni di *“deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere”* ed *“in relazione alla tipologia dei predetti interventi”*. L'ampia scelta degli enti comunali di realizzare queste agevolazioni rappresenta un'importante iniziativa volta a stimolare forme di gestione condivisa e sussidiaria degli spazi urbani comuni da parte dei cittadini, e, d'altro canto, si trasforma nel “prezzo” che l'amministrazione pagherà in cambio di una riqualificazione espressamente vincolata ai fini di interesse generale.

In attuazione della disposizione si determinerà, nei confronti dell'ente, anche un alleggerimento del carico fiscale accumulato, chiedendo al cittadino moroso ad esempio, lo svolgimento di lavori di pubblica utilità.

È forse questa la modalità di attuazione delle “Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio” ex art. 24. In tal senso la nozione di baratto è sicuramente ben aderente. I Comuni italiani che hanno dato attuazione alla norma, infatti, hanno previsto agevolazioni

---

<sup>6</sup> D. SERVETTI, Sussidiarietà orizzontale promossa: la partecipazione delle comunità locali alla cura di spazi pubblici (art. 24 d.l. n. 133/2014 - c.d. Sblocca Italia), in Newsletter n. 6 – 1/2015.



fiscali sui debiti contratti con l'amministrazione comunale, ad esempio multe, tributi e tasse non pagate, in cambio di lavoretti utili per il proprio territorio. L'esenzione è concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai Comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere. Sebbene la norma non preveda nulla se non la preferenza per associazioni stabili e riconosciute, vari Comuni esecutori della disposizione hanno previsto, ai fini dell'accesso al "baratto", criteri reddituali legati alle difficoltà economiche dei cittadini o previsto indicatori ISEE<sup>7</sup>.

Ma, si badi bene, l'art. 24 del decreto non è esclusivamente finalizzato al recupero di tasse e multe non pagate dal cittadino, potendo essere messo in atto indipendentemente da esse per attività idonee ad agevolare la partecipazione delle comunità locali nella valorizzazione e tutela del territorio.

Oltre ad interventi inerenti il decoro urbano, la norma in esame prevede anche la possibilità di *"recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati"*. Il modello di gestione sembra essere quello di un affidamento a titolo gratuito in un rapporto sinallagmatico nel quale l'amministrazione comunale concede la gestione del bene, disponendo agevolazioni fiscali, e le comunità di cittadini si impegnano a riqualificarlo e farne un uso compatibile e coerente con finalità di interesse generale. Nello specifico, potrebbe ben accadere che in questi immobili riqualificati

---

<sup>7</sup> Il primo Comune italiano a dare attuazione all'art. 24 dello "Sblocca Italia" è stato quello di Invorio, in provincia di Novara. In base al regolamento comunale, i cittadini possono proporre al Comune un progetto di pubblica utilità, e di sottrarre il suddetto impegno e lavoro, dal debito tributario dovuto nei confronti del Municipio.

Pertanto, ai cittadini a cui il Comune accetta il progetto, sarà accordato di pagare i tributi locali omessi e scaduti, ovvero, di contributi per inquilini morosi non colpevoli, con la propria prestazione di lavoro socialmente utile, ad integrazione di quella eseguita dai dipendenti comunali. I requisiti baratto amministrativo 2015 fissati dal primo comune che ha introdotto la novità fiscale, sono:

1. Debito non superiore a 5000 euro;
2. Essere residenti maggiorenni nel Comune;
3. Avere un ISEE non superiore a 8.500 euro;
4. Che i debiti siano tributi comunali iscritti a ruolo non ancora pagati o che abbiano ottenuto contributi come inquilini morosi non colpevoli negli ultimi 3 anni.

possano svolgersi anche attività commerciali. È necessario, però, che in questi casi, lo scopo lucrativo non prevalga sulle finalità di interesse generale a cui gli eventuali utili debbono essere destinati, in un'ottica di autofinanziamento rivolto alla esclusiva riqualificazione del bene o dell'area. In caso contrario vi sarebbe una palese alterazione della ratio normativa.

Questo aspetto della misura legislativa analizzata, spesso trascurata, ha una importantissima rilevanza. Negli ultimi anni, per colmare i vuoti dei bilanci pubblici, si è assistito ad una svendita del patrimonio immobiliare pubblico. In alcuni casi, addirittura, dopo la svendita, gli enti hanno chiesto in locazione (c.d. riaffitto con canoni svantaggiosi) quegli stessi immobili precedentemente alienati, con una evidente perdita economica. È chiaro che norme come quelle contenute all'art. 24 in commento abbiano per loro natura portata ed effetti limitati, riguardanti situazioni locali o "micro-locali", tali da non poter essere poste in relazione alle richiamate operazioni se non in punto di principi ispiratori od orientamento culturale. Tuttavia, proprio per la finalizzazione all'interesse generale di tali interventi di recupero, riuso o riqualificazione, questi interventi possono fornire un'indicazione illuminante per le amministrazioni comunali al fine di determinare una diversa politica di valorizzazione per via partecipativa degli spazi pubblici e uno strumento normativo utile a fornire supporto ad iniziative di questa natura.

Per dovere di completezza è comunque necessario collegare l'art. 24 all'art. 26 dello stesso decreto. Infatti, secondo l'art. 26, nel quadro degli accordi di programma per il recupero di immobili pubblici non utilizzati, viene data "priorità di valutazione" ai "progetti di recupero di immobili a fini di edilizia residenziale pubblica, da destinare a nuclei familiari utilmente collocati nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi di edilizia economica e popolare e a nuclei sottoposti a provvedimenti di rilascio per morosità incolpevole, nonché agli immobili da destinare ad auto recupero, affidati a

cooperative composte esclusivamente da soggetti aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica”<sup>8</sup>.

### **3. L'ART. 24 IN ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE**

La peculiarità principale degli spazi urbani, rispetto ai beni comuni delineati ad esempio dalla Commissione Rodotà, sta nel fatto che oltre all'accesso e al godimento, questi richiedono anche il “diritto/dovere di cura” attraverso l'esercizio di quella libertà solidale e responsabile che costituisce oggi il nuovo modo di essere cittadini, quello sottinteso dall'art. 118, ultimo comma, Cost.<sup>9</sup>. Fondamentale risulta essere la sussidiarietà orizzontale.

Per tutelare il bene comune è vitale la realtà territoriale di riferimento, una partecipazione propositiva dal basso e guidata dai valori costituzionali. Per far affiorare una coscienza civica serve una *cultura della politica*, come nuovo tipo di partecipazione alla vita pubblica non più legata allo schema partitico ma basato sul principio di sussidiarietà (in tal caso orizzontale) espresso dagli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione<sup>10</sup>. “La cultura della responsabilità deve necessariamente associarsi ad un'etica del bene comune, da affermare attraverso la concreta promozione e realizzazione del

---

<sup>8</sup> M. SALERNO, G. LATOUR, Sblocca Italia, l'Abc del testo definitivo, Il Sole 24 Ore, 23 ottobre 2014.

<sup>9</sup> G. ARENA, Beni comuni. Un nuovo punto di vista, in Lapsus.org, 19 ottobre 2010.

<sup>10</sup> “Con la riforma del Titolo V del 2001 fa ingresso nella Costituzione un'inedita formulazione della cittadinanza attiva (...) solidale per convinta libera scelta di gente comune”. E i cittadini vengono riconosciuti come attori autonomi di solidarietà per lo svolgimento di attività di interesse generale. Viene posto a carico delle autorità pubbliche un nuovo obbligo, quello di “favorire l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati” delineando così un nuovo rapporto tra istituzioni e società civile. Ai doveri di solidarietà affermati nella prima parte del disposto costituzionale si affianca il riconoscimento dei “diritti inviolabili dell'uomo” che presuppone il progetto futuro di società in cui vi sia il pieno sviluppo della persona. Principio contenuto nell'art.3 della Costituzione. Il compito pubblico è ricollegato “a un disegno di società futura in cui, con il pieno sviluppo delle qualità umane e individuali, sia possibile la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla vita pubblica”. Un concetto che tende a includere tutti i cittadini. Se all'art.2 si legittima la funzione pubblica nell'immediato con lo “scambio” diritti – doveri nell'art.3 esiste un disegno futuro di società che riconosce non solo il principio di uguaglianza formale e sostanziale ma stabilisce anche un principio di “direzione politica dello sviluppo”. A. GALLO commenta La forza riformatrice della cittadinanza attiva di COTTURI, Lapsus.org, 19.5.2013

principio di sussidiarietà orizzontale che rovesci i paradigmi e favorisca condivisione e capacità produttiva”<sup>11</sup>.

L’art. 118, u.c. è applicabile immediatamente ma, al fine di attuare quella sussidiarietà orizzontale, richiede la partecipazione di più soggetti: da un lato i cittadini e le imprese, dall’altro la pubblica amministrazione ed i rispettivi vertici elettivi. È anche grazie all’art. 118 che si realizza e si promuove il concetto suddetto di “cittadinanza attiva”, concetto essenziale per realizzare un nuovo sistema democratico a partecipazione allargata. Ma quali sono le attività di interesse generale che possono legittimare la cittadinanza attiva sulla base dell’attuazione ex art. 118 u.c. della Costituzione? Sicuramente quelle volte alla produzione, cura e riproduzione dei beni comuni. Il loro arricchimento è arricchimento di tutti nella stessa misura in cui il loro depauperamento è un impoverimento per tutta la società.

È pacifico operare un’operazione interpretativa così orientata: l’art. 118, u.c. dispone che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Ma poiché l’art. 114, 1° c. a sua volta dispone che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", al posto dell’elenco di soggetti pubblici di cui all’ultimo comma dell’art. 118, cit., si può utilizzare un’espressione di sintesi e dire che "La Repubblica favorisce l’autonoma iniziativa dei cittadini ... per lo svolgimento di attività di interesse generale": l’immediata assonanza con i primi articoli della Costituzione vale a sottolineare l’importanza del compito attribuito ai pubblici poteri dall’art. 118, u.c..

La sussidiarietà implica partecipazione, ossia un “fare” e non solo un “dire”; una partecipazione non solo alla discussione ed alla decisione dei problemi, ma anche autonomamente e direttamente alla soluzione degli stessi. Riconoscere che i cittadini possano essere,

---

<sup>11</sup> PASCALE C., Lapsus.org, 17.12.2010 .

oltre che amministrati, anche soggetti attivi nella cura dei beni comuni, dunque alleati della amministrazioni, significa introdurre nella gestione di tali beni risorse oggi del tutto trascurate, quali il tempo, le esperienze, le competenze, le idee, le relazioni sociali, etc. dei cittadini attivi, con vantaggio per le amministrazioni ma soprattutto per l'intera comunità<sup>12</sup>, proprio secondo la prospettiva capograssiana in base alla quale "l'idea viva del diritto" si forma come "parte essenziale dell'esperienza" che "(...) conosce sé stessa nella sua effettiva e determinata puntualità e riesce a conservare la realtà di sé stessa nelle sue molteplici e puntuali determinazioni"<sup>13</sup>.

Premesso questo, sembra proprio che l'art. 24 dello "Sblocca Italia" vada in questa direzione, quella di favorire e promuovere l'intervento dei cittadini, di sviluppare il rapporto tra istituzioni e società civile, seppur originato dalle inevitabili necessità economiche delle stesse. Se bisogna fare di necessità virtù, pare proprio che questa norma possa realizzare mirabili intenti.

Essa risulta essere importante perché riconosce un ruolo più ampio ai cittadini, qualificando il loro intervento anche nel riuso e nel recupero dei beni immobili e delle aree inutilizzate.

Questa in esame non è l'unica norma che intende incentivare la partecipazione dei cittadini nella cura degli spazi pubblici, tuttavia rispetto all'art. 23 del d.l. n. 185/2008 o all'art. 4 della l. n. 10/2013, l'art. 24 si denota per la maggior ampiezza rispetto agli spazi oggetto di riqualificazione e la maggior flessibilità quanto ai destinatari che questa norma presenta rispetto alla legge del 2013.

Vincolare gli sgravi al carattere sussidiario dell'attività di riqualificazione degli spazi pubblici in questione, nel momento in cui l'agevolazione fiscale rappresenta l'unico incentivo messo a disposizione dal legislatore (seppur in via eventuale), sembra indirizzare l'attuazione e l'applicazione della norma verso progetti di valorizzazione che promuovano una condivisione di responsabilità e

---

<sup>12</sup> <http://www.labsus.org/2007/01/materiali-per-unitalia-dei-beni-comuni/>, 8.04.2015

<sup>13</sup> G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto* (1937), ed. riv. a cura di P. Piovani, Milano, Giuffrè, 1962, spec. pag. 181

una collaborazione tra amministrazione e cittadini: tali appaiono, infatti, e condizioni per poter far sì che la cura di un certo spazio transiti dalla gestione diretta dell'ente a quella sussidiaria delle "comunità di cittadini". Inoltre, se l'attività è "sussidiaria" essa non potrà, a rigore, presentarsi incoerente, nei modi e nelle finalità, con quella che porterebbe innanzi l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale<sup>14</sup>.

#### **4. FISCALITA', PARTECIPAZIONE E SOLIDARIETA'. UN DIALOGO CONTROVERSO.**

Si è molto discusso sull'utilizzo della fiscalità come strumento per premiare la partecipazione dei cittadini attivi, in un'ottica di evoluzione del rapporto tra contribuente e fisco.

La "partecipazione" al tributo altro non è che l'attuazione in ambito tributario della "solidarietà". Non è un caso che l'art. 53 della Costituzione ancora oggi induce i docenti di diritto tributario ad insegnare ai loro allievi che le imposte altro non sono se non lo strumento per realizzare l'obbligo di partecipazione alla spesa pubblica, un obbligo chiaramente "solidaristico". Dunque "fiscalità", "partecipazione" e "solidarietà" sono facce di una stessa medaglia<sup>15</sup>.

Tuttavia la dottrina più attenta specifica che il collegamento fra "partecipazione attiva" e premialità fiscale è assai distante dal concetto di "partecipazione" che è a fondamento dei sistemi tributari. Quest'ultima, infatti, è sì solidarietà, ma è solidarietà "obbligata" che, in quanto tale, è estranea ad ogni forma di "sussidiarietà". L'applicazione dell'art. 24, che pur prevede una sorta di "commutatività" deve essere analizzato tenendo sempre presente che il tributo trova la sua fonte e la sua regolamentazione solo nella legge, rimanendo estraneo da qualsiasi forma di pattuizione privata.

---

<sup>14</sup> D. SERVETTI, Sussidiarietà orizzontale promossa: la partecipazione delle comunità locali alla cura di spazi pubblici (art. 24 d.l. n. 133/2014 - c.d. Sblocca Italia), in Newsletter n. 6 – 1/2015.

<sup>15</sup> A. PERRONE, Si possono ridurre i tributi per premiare i cittadini attivi? In Lapsus.org, 1 giugno 2015.

Neanche le tasse, “divisibili” e caratterizzate dalla controprestazione possono sfuggire al precedente schema.

La fiscalità poggia su alcuni pilastri essenziali: coercitività ed indisponibilità. Eppure proprio tra le tasse, che poi sono i “tributi locali”, la commutatività (il sinallagma) innegabilmente esiste ed è nella *ratio* del tributo, che è giustificato proprio dalla possibilità di fruizione del servizio. Dunque “commutatività”, ma non pattuizione; controprestazione, ma non libero scambio. Un ibrido, tutto fiscale, che ha indotto gli studiosi della materia a definire questi tributi come “paracommutativi”: il tributo trova la sua giustificazione nello “scambio” (pago in quanto fruisco del servizio), ma la sua fonte non è privatistica (non è nell’accordo), è sempre nella legge. Da qui la coercitività delle tasse<sup>16</sup>.

A questo punto subentra il rapporto fiscalità/sussidiarietà. Proprio tra i tributi “paracommutativi” si è sviluppato l’aspetto della “partecipazione” sulla base della spontaneità. Non è lo Stato che obbliga il cittadino a partecipare, bensì è il cittadino che spontaneamente partecipa svolgendo compiti dell’amministrazione chiedendo allo Stato la “riduzione” dei tributi. Si attua la premialità dell’art. 24 dello “Sblocca Italia”. Lo schema della controprestazione, che giustifica il tributo (la tassa), giustifica altresì la possibilità dell’esenzione quando l’attività sussidiaria è ragguagliabile a quella che sarebbe finanziata con il tributo.

Tuttavia è necessario ricordare, a proposito del tema fiscalità/sussidiarietà, che la soluzione prevista nel baratto non è obbligata. Il Comune potrebbe pagare il servizio anche in altro modo, ma opta per questa soluzione soprattutto a causa della carenza di fondi comunali. Il riferimento al tributo appare così “occasionale” e non necessitato: l’esenzione fiscale è solo uno “strumento” (probabilmente quello di più agevole utilizzo) che viene impiegato per remunerare la sussidiarietà<sup>17</sup>. Così facendo la fiscalità remunera la sussidiarietà. Ed è importante parlare di remunerazione e non di

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

disposizione. Infatti, l'obbligazione tributaria è indisponibile. Nell'esenzione di imposta, riduzione ecc. non si dispone dell'obbligazione, ma si remunera con il gettito (o meglio con una riduzione del gettito).

Una legittimazione tributaria del "baratto amministrativo" sembra provenire dalla riserva di legge, ex art.23 Cost., posta sulle "prestazioni patrimoniali e personali". Entrambe debbono essere necessariamente previste dalla legge. E, quindi, in mancanza di una norma il Comune non potrebbe chiedere al cittadino, pur moroso, di pagare il tributo mediante lo svolgimento di un'attività di interesse generale. In questo senso, sembra proprio che l'invasione della sussidiarietà nell'area della fiscalità sia, invece, legittimata dalla "volontarietà" dell'intervento sussidiario del cittadino.

## **5. CONCLUSIONI**

Dalla disamina effettuata sull'art. 24 del decreto "Sblocca Italia" emerge, quindi, un'importante effervescenza del principio di sussidiarietà orizzontale combinato con la tutela del territorio e la valorizzazione degli spazi urbani.

Esso permette di fronteggiare le necessità di enti (scarsità di denaro nella casse comunali) e di cittadini (difficoltà ad adempiere le obbligazioni tributarie) riuscendo a valorizzare in maniera eccellente il principio di sussidiarietà orizzontale.

Se vi è chi ritiene tale norma una modalità attraverso la quale i Comuni possono esonerarsi dalle proprie responsabilità, dall'altro è invece importante far notare che in una comunità virtuosa "i cittadini non sono supplenti del pubblico, ma alleati. (...) L'alleato combatte insieme ed è fondamentale che in questa battaglia contro la complessità del mondo in cui viviamo e la scarsità di risorse, cittadini e amministrazioni siano alleati"<sup>18</sup>.

Di fronte al rischio avvertibile dai cittadini di sentirsi dei tappabuchi delle inefficienze dell'amministrazione, di sentirsi supplenti e non

---

<sup>18</sup> G. ARENA in intervista su La sussidiarietà nello Sblocca Italia su [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 11 settembre 2014.



sovrani, è necessario far comprendere che la partecipazione deve realizzarsi anche attraverso una gestione condivisa, un presa in cura dell'ambiente circostante, dell'area urbana. Una partecipazione questa che non sminuisce il ruolo del cittadino ma che, anzi, contribuisce a formare cittadini responsabili, attivi e consapevoli. E, a mio avviso, l'art. 24 del decreto va nella direzione della partecipazione, del pluralismo, della sussidiarietà. Non sostituiti, ma attori principali.

È la narrazione che fa la differenza.