



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 6 - 1/2015](#) ▶ Sussidiarietà orizzontale promossa: la partecipazione delle comunità locali alla cura di spazi pubblici (art. 24 d.l. n. 133/2014 - c.d. Sblocca Italia).

JUser: :_load: non è stato possibile caricare l'utente con ID: 710

Sussidiarietà orizzontale promossa: la partecipazione delle comunità locali alla cura di spazi pubblici (art. 24 d.l. n. 133/2014 - c.d. Sblocca Italia).

di

[Stampa](#) | [Email](#)

Parole chiave: Sussidiarietà orizzontale - Comunità locali - Tutela e valorizzazione del territorio - Riqualficazione del territorio comunale

Riferimenti normativi principali: Art. 24 decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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), convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164.

[Link alla legge](#)

Tra le misure per il rilancio dell'edilizia cui è dedicato il capo V del 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 una che desta interesse oltre la prospettiva di incentivazione di attività economiche propria dell'atto d'urgenza e che è contenuta all'art. 24 del decreto, rubricato "Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio".

Si tratta di una norma con la quale il legislatore nazionale 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. La disposizione, pur organizzata in unico comma, è complessa e merita una lettura attenta:

"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".

La norma statale richiede peraltro ai comuni che intendano procedere ai predetti affidamenti di dotarsi di una disciplina generale che determini "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". Essa quindi prefigura un iter procedimentale al cui interno l'iniziativa è riconducibile ad un progetto presentato da cittadini, sia come singoli sia in forma associata, che abbia ad oggetto un programma di riqualificazione di determinati luoghi siti nel territorio comunale. Di tali interventi il legislatore chiarisce sia il contenuto sia la finalità: essi "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". L'impiego di una forma verbale facoltizzante è tale da 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.

La norma si distingue anche per l'apertura al pluralismo sociale che mostra nell'individuare i possibili proponenti ed esecutori degli interventi di riqualificazione. A questo proposito, la presenza di un ampio margine rispetto alla soggettività che le "comunità di cittadini" possono assumere al fine di accedere agli affidamenti e alle collegate agevolazioni è da

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



DRASO

Mi piace quest

valutarsi soprattutto in relazione alle difficoltà di attuazione di un'altra disposizione legislativa che ha recentemente valorizzato l'impegno civico per la riqualificazione di spazi urbani e che è contenuta all'art. 4, commi 4-6, della legge n. 10/2013 sullo sviluppo degli spazi verdi urbani[1]. In questa sede 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 commendevole nella finalità, la norma in questione sembra subire i limiti di un approccio segnatamente urbanistico che finisce per restringere sensibilmente l'applicazione concreta[2]. Da questo punto di vista, il legislatore dello Sblocca Italia compie una scelta diversa che apre ad una serie diversificata di formazioni sociali, sebbene non rinunci ad incentivare il ricorso, da parte delle comunità di cittadini, a "forme associative stabili e giuridicamente riconosciute", cui viene accordata priorità nel riconoscimento delle agevolazioni fiscali. Tale scelta sembra riprendere quella riconoscibile nell'art. 23 del decreto-legge n. 185/2008 (conv. in l. n. 2/2009)[3], che si riferiva a "gruppi di cittadini organizzati", i quali, secondo tale norma, possono presentare microprogetti di arredo urbano e di realizzazione di opere di interesse locale senz'oneri per l'ente, ottenendo così una detrazione dall'imposta sul reddito delle spese da essi sostenute.

Proprio gli incentivi fiscali (in questo caso, relativi ai tributi locali inerenti all'attività posta in essere) completano il quadro normativo delineato dall'art. 24 e concorrono a chiarirne i contorni. Infatti, le riduzioni o le esenzioni d'imposta costituiscono non solo uno stimolo all'attivazione di forme di gestione sussidiaria di luoghi pubblici da parte della cittadinanza, bensì anche il "prezzo" (eventuale) che l'amministrazione è disposta a pagare a fronte di una riqualificazione espressamente vincolata a finalità di interesse generale. In quest'ottica, benché la norma taccia sugli aspetti finanziari dei progetti di riqualificazione e gestione dei beni interessati, il modello sottostante sembra quello di un affidamento a titolo gratuito, in un rapporto sinallagmatico al cui interno l'amministrazione comunale concede la gestione del bene, collegandola a sgravi fiscali, e le comunità di cittadini si impegnano a riqualificarlo e farne un uso compatibile e coerente con finalità di interesse generale.

Tale struttura del rapporto, peraltro, potrebbe non precludere la realizzazione di iniziative volte all'autofinanziamento dei soggetti gestori che non si limitassero a forme, più o meno tradizionali, di beneficenza o *fund raising*, bensì includessero attività commerciali o, in genere, a pagamento i cui utili fossero destinati alla riqualificazione e gestione dello spazio pubblico; in tal caso, sembra legittimo ritenere che tali attività non potrebbero prevalere sulle finalità di interesse generale, pena l'alterazione della logica che pare sorreggere questa normativa. Certamente si tratta di un profilo meritevole di attenzione, nell'ottica di un corretto bilanciamento tra valorizzazione del patrimonio comunale e finalizzazione all'interesse pubblico delle attività strumentali a tale valorizzazione. Il recente passato è ricco di esempi di operazioni di valorizzazione meramente economico-finanziaria del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, compresi quelli locali, spesso per esigenze contingenti e immediate di bilancio. Neppure è raro che queste parti di queste operazioni abbia condotto a risultati negativi o controversi[4]. Dai casi, finanziariamente più rilevanti, delle cartolarizzazioni di immobili comunali (magari con procedura di c.d. riaffitto), a quelli minori di sostanziale privatizzazione di strutture pubbliche (si pensi ad esempio alle prassi di concessione in gestione di impianti sportivi), queste strategie di valorizzazione del patrimonio pubblico hanno talora percorso traiettorie diverse da quelle inizialmente previste di perseguimento dell'interesse generale, riproponendo in termini diversi alcuni storici problemi di gestione di tale patrimonio. 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, sembra di potersi affermare che esse – e a questo riguardo va notata l'espressa finalizzazione all'interesse generale degli interventi di recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati – costituiscano contestualmente un'indicazione per le amministrazioni comunali rispetto ad una diversa politica di valorizzazione per via partecipativa degli spazi pubblici e uno strumento normativo utile a fornire supporto ad iniziative di questa natura.

Non a caso, da un certo tempo, non mancano presso alcuni comuni esperienze pilota di regolamentazione della gestione di verde pubblico attraverso l'attività diretta di cittadini e associazioni dichiaratamente ispirate al principio di sussidiarietà orizzontale[5]. Né l'art. 24 in discorso è il primo caso di norma incentivante la partecipazione diretta dei cittadini alla cura di spazi pubblici, come si è detto richiamando l'art. 23 del d.l. n. 185/2008 e l'art. 4 della l. n. 10/2013, sicché può essere utile interrogarsi sulle caratteristiche di questa norma in confronto alle precedenti. Si sono già notate 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. Con riguardo all'istituto dei microprogetti di cui al d.l. n. 185/2008, oltre alla già rilevata differenza in punto di sgravi fiscali[6], può osservarsi che se, da un lato, l'art. 24 in commento circoscrive l'ambito di applicazione ad attività di riqualificazione di spazi pubblici esistenti (laddove il riferimento a "opere di interesse locale", nel precedente decreto, poteva comprendere la costruzione di nuovi beni), dall'altro, la formulazione di questa disposizione, più aperta rispetto alle procedure di affidamento, sembra concedere ai comuni e alle rispettive "comunità di cittadini" margini di attuazione maggiori, tali anche da favorire una maggior collaborazione tra ente locale e cittadini rispetto a quella praticabile alla luce del silenzio-rifuto previsto dall'art. 23 del d.l. n. 185/2008[7].

Con i suoi precedenti normativi, in ogni caso, l'art. 24 condivide l'ispirazione comune al principio di sussidiarietà orizzontale, che invero non richiama se non indirettamente quando afferma che "l'esenzione [fiscale, n.d.r.] è concessa [...] in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere". Senza voler troppo trarre dalla lettera della legge, che il riferimento al principio sia rinvenibile in questa sede può essere significativo sia per motivi puntuali che generali. 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 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; e questa interpretazione della norma potrebbe porsi a presidio da tentativi di speculazione o ricorso improprio a queste procedure semplificate di affidamento di beni pubblici. Infine, l'art. 24, potendo essere letto – come si suggerisce in questa sede – come un caso di promozione della sussidiarietà orizzontale in attuazione dell'art. 118 Cost., ultimo comma, dà un contributo alla riflessione relativa alle possibili manifestazioni concrete del principio. È noto infatti che alla latitudine di significati che il dibattito scientifico e culturale assegna a quest'ultimo corrispondono una serie piuttosto eterogenea di approcci che il legislatore d'attuazione dell'art. 118, ultimo comma, può adottare, specie rispetto al problema dei rapporti tra attore pubblico e

privato. Il legislatore dell'art. 24, certamente, non prende alcuna posizione decisiva a riguardo, ma i vincoli che egli pone agli affidamenti finalizzati alla cura di spazi pubblici (e che sopra si sono considerati) sono tali da poter ritenere che, in questo caso, l'attuazione del principio di sussidiarietà si sia indirizzata verso forme di gestione tipiche del terzo settore e del *non profit*, piuttosto che non verso soluzioni di mercato e privatizzazione del patrimonio pubblico.

Spetterà alle amministrazioni comunali – ed eventualmente anche ai legislatori regionali, diversamente che nell'art. 23 del decreto-legge n. 185/2008, non considerati dalla norma – coltivare gli spunti presenti in questa disposizione.

[1] Art. 4, commi da 4 a 6, legge n. 10/2013: “4. Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere concessi in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, mediante procedura di evidenza pubblica, in forma ristretta, senza pubblicazione del bando di gara.

5. Ai fini della partecipazione alle procedure di evidenza pubblica di cui al comma 4, i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione.

6. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al comma 4 da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri”.

[2] Segnala tali limiti 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.

[3] Art. 23 (Detassazione dei microprogetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà) del decreto n. 185/2008: “1. Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma.

2. Decorsi 2 mesi dalla presentazione della proposta, la proposta stessa si intende respinta. Entro il medesimo termine l'ente locale può, con motivata delibera, disporre l'approvazione delle proposte formulate ai sensi del comma 1, regolando altresì le fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione. La realizzazione degli interventi di cui al presente articolo che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

3. Le opere realizzate sono acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell'ente competente.

4. La realizzazione delle opere di cui al comma 1 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. Le spese per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere sono, fino alla attuazione del federalismo fiscale, ammesse in detrazione dall'imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36 per cento, nel rispetto dei limiti di ammontare e delle modalità di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e relativi provvedimenti di attuazione, e per il periodo di applicazione delle agevolazioni previste dal medesimo articolo 1. Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nelle regioni a statuto ordinario a decorrere dal 60° giorno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, salvo che le leggi regionali vigenti siano già conformi a quanto previsto dai commi 1, 2 e 3 del presente articolo. Resta fermo che le regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente. E' fatta in ogni caso salva la potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano”.

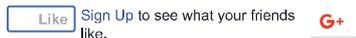
[4] [4] Per un approfondimento sulla più diffusa forma di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, consistente nelle c.d. cartolarizzazioni, costituisce ancora un punto fermo di primario interesse la deliberazione n. 4/2006 della Corte dei conti, sezione centrale di controllo, che approva la relazione finale sull'indagine svolta dalla Corte medesima sulle principali operazioni di cartolarizzazione riguardanti attivi di bilancio di amministrazioni centrali ed enti previdenziali, le quali si sono concentrate nella XIV legislatura; il testo della relazione presentata al Parlamento è consultabile al seguente link: <http://bit.ly/1ID7lsG>.

[5] [5] Ne prende in esame alcune F. RAGNO, *Regolamenti adozioni aree verdi: panoramica nazionale*, in *Labsus.org*, 25 luglio 2012. Per una rassegna di alcuni casi di gestione partecipata delle aree verdi quali esempi di cura di beni comuni cfr. V. TACCONE, *Quelli che il parco*, 12 giugno 2011, e M.C. MARCHETTI, *Nuovi spazi pubblici: il verde come bene comune*, 18 giugno 2012, entrambi in *Labsus.org*.

[6] [6] Che nel decreto del 2008 consistevano in detrazioni dall'imposizione sul reddito, mentre in questo caso riguardano riduzioni o esenzioni tributi posti nella disponibilità degli enti locali e che questi stessi dovranno determinare. Per approfondimenti sugli sgravi previsti dalla normativa del 2008 cfr. S. DE SANTIS, *La detassazione dei microprogetti di interesse locale*, in *Enti non profit*, 2009, n. 2, pp. 17 ss.

[7] [7] Nota questa e altre criticità della disciplina del 2008 C. IAONE, *Città e beni comuni*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. ARENA e C. IAONE, Roma, Carocci, 2012, pp. 124-127.

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 6 - 1/2015](#)

Keywords: [Patrimonio e contratti](#)

[Torna in alto](#)