

PAOLO DURET

## «Baratto amministrativo» o «simbiosi mutualistica»? Divagazioni su recenti prospettive dell'amministrazione locale

SOMMARIO: 1. Sussidiarietà e «coevoluzione». – 2. Prove tecniche di implementazione della sussidiarietà. – 3. *Community enterprises* e *community empowerment*. – 4. Amministratore locale *enabler* o *demiurgo*? – 5. Spunti per un'interpretazione «sussidiariamente orientata» dell'art. 24 D.L. n. 133/2014.

1. *Sussidiarietà e «coevoluzione»*. – È noto che per la biologia si verifica la simbiosi mutualistica quando due specie si associano tra loro con mutuo vantaggio e, ciò che risulta particolarmente interessante, quando tra le specie si instaurano rapporti di mutualismo è molto probabile che l'una plasmi l'evoluzione dell'altra e viceversa, secondo un fenomeno detto di «coevoluzione».

Entro certi limiti la vicenda, soprattutto per l'aspetto da ultimo evidenziato, si presta quale metafora per cogliere la dinamica indotta dal principio della sussidiarietà, segnatamente nella sua declinazione cd. *orizzontale* o *sociale*, la quale, come noto, ridisegna la relazione apparato pubblico – cittadino. superando il paradigma *principal/agent* e pertanto reagisce sulla posizione e sulle funzioni che contrassegnano i due poli della relazione stessa, secondo una logica appunto di «coevoluzione».

Infatti, a fronte del riscatto del *civis* dallo *status* passivo di «*client*» (posto che, come sottolineato anche dal premio Nobel per l'economia Elinor Ostrom, «[c]lients are acted upon»)<sup>1</sup> e della maturazione di quella che viene chiamata «cittadinanza attiva» (o *citizenry*) per distinguerla dalla mera *citizenship* come inerte fascio di *entitlements*, anche il ruolo dell'amministrazione, di quella locale in particolar guisa, è chiamato a trasformarsi, focalizzandosi su meccanismi che la letteratura sociologica e politologica definisce di «*enablement*», laddove l'*enabler* è l'«attivatore e facilitatore di processi progettuali e di sperimentazioni creative»<sup>2</sup>.

Sullo sfondo di intravedono assonanze con la teoria delle «capacitazioni» (*capabilities approach*) secondo l'elaborazione di Amartya Sen<sup>3</sup> o l'approc-

<sup>1</sup> Cfr. E. OSTROM, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, in *World Development*, Vol. 24, n. 6, 1996, p. 1073.

<sup>2</sup> Così P. COTTINO, P. ZEPPELLA, *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali*, *Cittalia, paper* n. 4/2009, p. 16, con richiamo a A. BALDUCCI, *Le nuove politiche della governance urbana*, in *Territorio*, 13, Franco Angeli, Milano, 2000.

<sup>3</sup> A. SEN, *Development as freedom*, Oxford, 1999, trad. it. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000.

cio neoaristotelico di Marta Nussbaum sullo *human flourishing*<sup>4</sup>, nonché, sotto un profilo più strettamente giuridico, con l'idea del *Gewährleistungsstaat*, o dello Stato «attivatore» (*Aktivierende Staat*)<sup>5</sup>, con la conseguente «[...] mobilitazione del potenziale endogeno della società, del suo patrimonio di conoscenze, della sua creatività e della sua capacità di apprendere e di risolvere problemi»<sup>6</sup>.

A ben vedere, infatti, l'*enablement* forse non è che una maieutica socratica applicata ai processi sociali e come quest'ultima rappresenta un procedimento gnoseologico, così, per proseguire nel paragone, nel meccanismo dell'*enablement* si può riscontrare, a fronte di un'amministrazione che ha fame di informazioni<sup>7</sup>, la presenza di un «diritto che impara», ossia di un diritto «strutturato in modo da diminuire l'incertezza e generare nuove conoscenze, che valorizza la capacità di apprendimento attraverso il procedimento»<sup>8</sup>.

Una logica di *enablement* con i tratti appena delineati implica pertanto un'apertura fiduciaria nei confronti dell'«attivismo sociale come una risorsa potenziale che, se lasciata libera di misurarsi con la realtà e le sue difficoltà, può apprendere e consentire agli altri di apprendere»<sup>9</sup>, salvaguardandone nella misura del possibile i caratteri di spontaneità ed imprevedibilità che ne garantiscono l'efficacia<sup>10</sup>.

**2. Prove tecniche di implementazione della sussidiarietà.** – Sul cammino di attuazione della sussidiarietà orizzontale, percorso in verità in modo alquanto timido e incerto soprattutto dal legislatore nazionale, si colloca ora una previsione, quella dell'art. 24 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133<sup>11</sup>, *albo*

<sup>4</sup> Cfr. M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Bologna, 2001 (ed. orig. 2000); *Non-relative Virtues: an Aristotelian Approach*, in AA.VV., *The Quality of Life*, a cura di EAD. e A. SEN, Oxford, 1993, trad. it. *Virtù non-relative: un approccio aristotelico*, in AA.VV., *L'etica delle virtù e i suoi critici*, a cura di M. MANGINI, Napoli, 1996; *Capabilities and Human Rights*, in 66 *Fordham L. Rev.*, 1997, pp. 299-300.

<sup>5</sup> Cfr., in proposito, A. VOSSKHULE, «Concetti chiave» della riforma del diritto amministrativo della Repubblica Federale Tedesca. Una ricognizione critica, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 707 e bibliografia ivi richiamata.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 746.

<sup>7</sup> Di «fame» di informazioni dell'amministrazione (*Informationshunger*) parla U. DI FABIO, *Das Arzneimittelrecht als Rapraesentant der Risikoverwaltung*, in *Die Verwaltung* 1994, 345 ss, richiamato da P. SAVONA, *L'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, n. 11/2011, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), p. 18.

<sup>8</sup> P. SAVONA, *L'autorizzazione*, cit., p. 25, che si richiama, quanto alla nozione di «lernendes recht», a A. SCHERZBERG, *Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermoglichung oder Begrenzung von Innovationen?*, in *Veroeffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Band 63, Berlin, 2004, *passim*.

<sup>9</sup> P. COTTINO, P. ZEPPELELLA, *Creatività*, cit., p. 56.

<sup>10</sup> In termini da ultimo E. SAPORITO, *Vuoti a rendere*, pubblicato il 21 aprile 2015 in [www.lab-sus.org](http://www.lab-sus.org).

<sup>11</sup> Se ne riporta il testo, quale risultante dalle modifiche introdotte in sede di conversione dalla legge 11 novembre 2014, n. 164: «1. I Comuni possono definire con apposita delibera i criteri e

*signanda lapillo*, in disparte i limiti, anche culturali, che si evidenzieranno nella sua formulazione ed applicazione.

Si tratta peraltro di formulazione densa di riferimenti, di tasselli compositivi, dietro ad ognuno dei quali si annidano potenziali sviluppi – che incrociano tematiche di stringente attualità quali quella dei *commons* o beni comuni, o quella dei processi di recupero, riqualificazione, riabilitazione e rigenerazione urbana – ma anche connesse problematiche, più di quanto in verità traspaia ad una lettura affrettata e superficiale della stessa, concisamente addensata in un unico comma<sup>12</sup> di un articolo rubricato, quasi con una sorta di *understatement*, «[m]isure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio».

Ci si può anzitutto interrogare sul motivo per cui una previsione specificamente riferita alle «misure di agevolazione» dei Comuni, in relazione a tributi comunali e per interventi di tutela e valorizzazione dei rispettivi territori, non sia stata inserita nel TUEL, ma lasciata come un brandello fluttuante senza ancoraggi puntuali, nonostante la sua (forse inconsapevole?) vocazione di sistema, precisamente quel nuovo sistema *demarchico* di benvenutiana memoria, avente il fulcro nel «nuovo cittadino»<sup>13</sup>, *protagonista* – nel senso etimologico di colui che «per primo agisce» – dell’«esercizio sussidiario dell’attività posta in essere». Peccato veniale certo, ma (mancata) scelta che avrebbe contribuito ad un minimo di organicità e razionalità, pur senza ambire a quella delle trattazioni enciclopediche dei *philosophes* o alla mitologia positivistica delle codificazioni come sistemi chiusi ed autoreferenziali.

O forse la risposta all’interrogativo risiede proprio nel fatto che il legislatore stenta ancora a far emergere questa visione d’insieme e solo appaiono qua e là tessere isolate del mosaico, tratti abbozzati della sagoma che ancora attendono una mano sicura *connecting the dots*, per renderci visibile il disegno compiuto.

Resta comunque significativo che la previsione in esame, al di là della sua un po’ anodina intitolazione, indirizzi le misure agevolative (il *favor*

*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 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. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute».*

<sup>12</sup> Fra i primi commentatori lo sottolinea già 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 [www.drasd.unipmn.it](http://www.drasd.unipmn.it), Osservatorio OPAL, Newsletter n. 6-1/2015.

<sup>13</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

dell'art. 118, comma 4, Cost.) verso la partecipazione delle «comunità locali», polarizzandosi sulle «comunità di cittadini». In questo senso essa evoca ed asseconda l'idea del «community empowerment», un assetto che guadagna i gradi sommitali della nota «*ladder of participation*» proposta da Arnstein<sup>14</sup>, anzi, a ben vedere, trascende la partecipazione stessa, sia pure nelle sue espressioni più incisive e pregnanti, ponendosi in linea non solo con la crescente attenzione della letteratura anche metagiuridica italiana verso questa tematica, ma anche con molteplici esperienze che, in analogo contesto temporale, caratterizzano, con tratti in parte innovativi, ordinamenti stranieri, specie nel mondo anglosassone e che della logica sussidiaria riproducono, se non il nome, la sostanza.

La previsione in esame non sgorga come Minerva dalla testa di Giove, ma si giustappone, con più ampio spettro di intervento, ad altri saltuari ed atomistici tasselli legislativi, rispetto ai quali pone anche problemi di coordinamento; soprattutto essa corona e suggella un florilegio di sperimentazioni di sussidiarietà *in action* offerte dall'esperienza locale, chiamata spesso a svolgere, a fronte di afasie, oblii e temporeggiamenti del legislatore, un ruolo pionieristico in materia e si affianca a significative espressioni dell'autonomia regolamentare comunale.

L'antecedente legislativo immediato è costituito dalla previsione di una «*detassazione dei microprogetti di arredo urbano o di interesse locale*», testualmente riferita a microprogetti «*operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà*», inserita nel contesto del piano anti-crisi varato con il D.L. 29 novembre 2008, n. 185<sup>15</sup> (una collocazione significativamente simmetrica a quella del più recente art. 24, collocato nel contesto della strategia «Sblocca Italia» come un dei *drivers* della medesima).

L'art. 23 del decreto valorizza la progettualità di «*gruppi di cittadini organizzati*» esprimendosi in «*proposte operative di pronta realizzabilità*» ed assistite dall'indicazione di *costi e mezzi di finanziamento*, senza oneri per l'ente locale territoriale competente, per la realizzazione di non meglio specificate «*opere di interesse locale*», oltre che di «*arredo urbano*», come precisato dalla rubrica dell'articolo. Ciò si determina sia con la previsione di

<sup>14</sup> S. R. ARNSTEIN (1969) *A Ladder Of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 4, pp. 216-224, specie p. 217. N. BAILEY, *Understanding Community Empowerment in Urban Regeneration and Planning in England: Putting Policy and Practice in Context*, in *Planning Practice & Research*, vol. 25, n. 3, 2010, p. 318, distingue tra «*public participation*», la quale «*suggests the provision of information and consultation on Arnstein's ladder where tacit knowledge contributes to decision-making by a variety of stakeholders*», «*community engagement*», che «*suggests the involvement of local residents and service users in partnerships, fora and other decision-making bodies over an extended period as part of a collaborative process [...]*» ed il vero e proprio «*community empowerment*», il quale «*goes beyond the other two terms in that it means 'to give authority or power to' [...] individuals or groups engaged in decision-making*».

<sup>15</sup> Tale decreto legge (conv. in l. n. 2/2009) reca infatti «*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*».

agevolazioni di natura fiscale ed amministrativa (comma 4), sia gravando l'ente locale dell'obbligo di provvedere sulla specifica proposta «con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza» (comma 1).

L'intensità di grado di questa valorizzazione, sotto il profilo degli effetti, è risultata tuttavia attenuata, ridimensionando fortemente l'innovatività della previsione, con la soppressione della possibilità di *derogare agli strumenti urbanistici* ed il ribaltamento dell'originaria previsione del *silenzio-assenso*<sup>16</sup>, idonea a scardinare resistenze e passività degli enti locali nell'*enforcement* della sussidiarietà, nell'opposto ed ormai recessivo meccanismo del *silenzio-rigetto*: modifiche maturate in sede di conversione del decreto ed argomentate sulla base di preoccupazioni apparse a più di un osservatore eccessive, quando non pretestuose e sorrette in verità da ragioni inconfessabili<sup>17</sup>.

Resta da aggiungere che la disposizione in esame detta, com'è stato osservato, una disciplina statale cedevole rispetto alle previsioni legislative regionali<sup>18</sup> e che un adeguato spazio è altresì riconosciuto dal comma 1 all'autonomia normativa degli enti locali, i quali «*possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi*» di cui al comma medesimo<sup>19</sup>.

Non pochi degli interventi presi in considerazione hanno ad oggetto gli spazi verdi, segnatamente gli spazi verdi urbani, ambito nel quale esiste peraltro un'ampia messe di sperimentazioni offerta dalla realtà (e dalla disciplina regolamentare) comunale, con un coinvolgimento delle varie forme espressive della società civile locale mediante il ricorso a convenzioni, in

<sup>16</sup> Secondo il testo originario del comma 2 dell'art. 23, infatti, «*[d]ecorsi 2 mesi dalla presentazione della proposta, senza che l'ente locale abbia provveduto, la stessa è, ad ogni effetto e nei confronti di ogni autorità pubblica e soggetto privato, approvata e autorizzata, senza necessità di emissione di alcun provvedimento. In tal caso, la realizzazione delle relative opere, a cura e sotto la responsabilità del gruppo proponente, deve iniziare entro 6 mesi ed essere completata entro 24 mesi dall'inizio dei lavori. [...]*». Il testo risultante dopo le modifiche apportate in sede di conversione non solo richiede infatti che le proposte siano presentate «*nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati*» (comma 1), ma riscrive il comma 2, stabilendo che «*[d]ecorsi 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. [...]*».

<sup>17</sup> Cfr. le osservazioni critiche rispettivamente di S. DE SANTIS, *La detassazione dei microprogetti di interesse locale*, in *Enti non profit*, n. 2/2009, p. 19, e di C. IAJONE, *Microprogetti, storia di silenzi tra assensi e rigetti*, pubblicato il 5 febbraio 2009 in [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>18</sup> Cfr. S. DE SANTIS, *La detassazione*, cit., p. 17.

<sup>19</sup> Si veda, a titolo di esempio, il *Regolamento per la realizzazione di microprogetti di miglioramento dello spazio pubblico da parte della società civile* del Comune di Bologna del marzo 2011, reperibile in rete. Per una sintesi delle caratteristiche ricorrenti nei regolamenti in questione, segnatamente nei regolamenti per l'adozione di spazi verdi (sui quali si ritornerà fra breve) e aree pubbliche cfr. F. RAGNO, *Regolamenti adozione aree verdi: una panoramica nazionale*, pubblicata il 25 luglio 2012 in [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

particolare convenzioni di «adozione», sponsorizzazioni o forme assimilabili, accordi di comodato d'uso gratuito.

Su questo *humus* si è innestata, suggellandolo sul piano legislativo, sia pur con soluzioni non sempre perspicue, la legge 14 gennaio 2013, n. 10, sullo sviluppo degli spazi verdi urbani, che pure rappresenta uno snodo significativo in direzione della più recente normativa, segnatamente nei commi 4-6 dell'art. 4.

Le disposizioni suddette utilizzano nuovamente la leva fiscale quale incentivo al *civic engagement*, ma le «forche caudine» rappresentate dalla previsione della costituzione, da parte dei cittadini residenti, di «*un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione*» quale condizione per partecipare alle procedure di evidenza pubblica per la gestione delle «*aree riservate al verde pubblico urbano*» e di determinati «*immobili di origine rurale*» sono state criticate tanto sotto il profilo effettuale<sup>20</sup> che per la valenza in termini di modello «culturale»<sup>21</sup>.

Un *humus* ancora più fertile e temporalmente prossimo all'attuale disciplina di *favor* per la partecipazione delle comunità locali è costituito infine dalla crescente attenzione al tema dei *beni comuni*, dei *beni comuni urbani* in particolare, che sta determinando la diffusione esponenziale di *regolamenti comunali sulla cura e rigenerazione* dei medesimi (a partire dal regolamento approvato nel maggio 2014 dal Comune di Bologna che ha funto da apripista): regolamenti che assai opportunamente si sforzano di sottrarre la nozione dal limbo dei concetti-manifesto, più o meno avvolti da un'aurea ideologica, per ambientarla nel sistema amministrativo, sia pure ripensato ed aperto a nuovi orizzonti, introducendo elementi di chiarezza in una categoria dai tratti ancora sfuggenti, e che pure prevedono una gamma molto eterogenea di misure di sostegno delle espressioni della cittadinanza attiva dagli stessi disciplinate<sup>22</sup>.

Esaminando a questo punto la normativa più recente, sullo sfondo dei

<sup>20</sup> Sostiene D. SERVETTI, *Sussidiarietà orizzontale promossa*, cit., che «[p]ur commendevole nella finalità, la norma in questione sembra subire i limiti di un approccio segnatamente urbanistico che finisce per restringerne sensibilmente l'applicazione concreta», aggiungendo che «[d]a 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».

<sup>21</sup> F. RAGNO, *Legge 14 gennaio 2013, n. 10: per città più verdi*, pubblicato il 24 febbraio 2013 in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), esprime riserve sulla «previsione di creazione di un "consorzio" che ha quasi un valore di esclusività nella gestione dello spazio verde o spazio pubblico», osservando che «si fa da questo punto di vista un passo indietro rispetto alle previsioni di molti regolamenti comunali che al contrario si aprono a una visione di inclusione della cittadinanza attiva prevedendo la possibilità di "adozione" e presa in carico dello spazio richiesto non solo ai singoli cittadini, ma ad associazioni, scuole e anche parrocchie» ed aggiunge che «[f]orme giuridiche più snelle rispetto al consorzio sarebbero auspicabili proprio per favorire l'applicazione concreta della portata sussidiaria dell'articolo 4 della legge 1/2013».

<sup>22</sup> Cfr. F. GIGLIONI, *Analogie e differenze nei nuovi regolamenti sui beni comuni urbani*, pubblicato il 9 settembre 2014 in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), ove si richiamano «agevolazioni fiscali, agevolazioni in natura, finanziamenti parziali, affiancamento per sicurezza e necessità tecniche, agevolazioni amministrative e promozione di reti civiche di relazione».

precedenti che si sono riassunti, essa richiede anzitutto ai comuni di dettare una disciplina generale circa «*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*» mediante una «*apposita delibera*» che potrebbe peraltro a mio avviso trarre spunto dai regolamenti in tema di beni comuni appena richiamati, ove già adottati o adottandi, eventualmente rinviando ai medesimi per determinati profili, o includerli, come in qualche caso sta avvenendo, in una medesima disciplina, dando luogo a vicende, per così dire, di *cross fertilization* tra queste contigue, *rectius* convergenti, discipline.

A questa delibera se ne aggiunge un'ulteriore, che può naturalmente essere contestuale, in virtù della quale «*[i]n relazione alla tipologia dei predetti interventi, i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere*»: delibera funzionalmente distinta, ancorché logicamente (ma non necessariamente) connessa alla prima nella strategia complessivamente disegnata<sup>23</sup>.

In verità essa ha finito per apparire quasi il fulcro nella percezione che ne ha veicolato l'informazione e, soprattutto, nell'interpretazione che ne vanno offrendo in modo crescente le amministrazioni comunali, che hanno così ricondotto l'istituto dell'art. 24, nelle prime esperienze applicative, sotto la un poco fantasiosa, forse fuorviante, certamente riduttiva *species* del «baratto amministrativo»<sup>24</sup>, talora praticato, inoltre, non in cambio di sconti fiscali, ma a saldo di debiti pregressi di soggetti in condizioni di difficoltà economica<sup>25</sup>, variamente e disinvoltamente circoscrivendone l'ambito ope-

<sup>23</sup> Sotto il profilo funzionale appare infatti evidente come la prima delibera sia ordinata – per riprendere espressioni di una deliberazione del febbraio 2015 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, reperibile in rete – ad «aprire nuovi spazi di intervento alla sussidiarietà orizzontale, fissandone le condizioni», laddove la seconda si prefigge di «incidere sul carico fiscale deliberando riduzioni o esenzioni di tributi al tipo di attività posta in essere [...]».

<sup>24</sup> Ciò a partire dall'esperienza pilota del Comune di Invorio, in provincia di Novara, seguita da numerosi altri comuni minori, ma recentemente anche da città come Milano e Bari. Sono così apparsi regolamenti con intitolazioni quali *Regolamento per l'aiuto alle Fasce Deboli per il pagamento di Tributi Comunali con la forma del «Baratto Amministrativo» ai sensi dell'art. 24 della L. 164/2014*. In questo senso la norma dell'art. 24 viene ricollegata alla disciplina, peraltro attualmente non applicabile, dell'art. 11, comma 2, lett. f, del D. Lgs. n. 23/2011 in tema di IMU secondaria (cfr. *infra*, in nota 30), come sottolinea la recentissima *Nota di approfondimento sull'istituto del baratto amministrativo* del 22 ottobre 2015, redatta dall'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), fondazione dell'ANCI.

<sup>25</sup> A questo proposito, la citata nota dell'IFEL, dopo aver stigmatizzato, a mio avviso condivisibilmente, nella prima stesura del 16 ottobre che «[...] non appare coerente con la *ratio* della norma la possibilità di prevedere riduzioni o esenzioni anche con riferimento ad eventuali debiti tributari del contribuente», cerca, nella più recente riscrittura del 22 ottobre, di offrirne una copertura, argomentando che «appare ammissibile estendere il riferimento al “periodo limitato e definito” delle agevolazioni [su cui cfr. *infra*], al fine di comprendere la compensazione di debiti tributari pregressi attraverso gli interventi previsti dalla norma, con particolare riguardo a situazioni di disagio economico-sociale», aggiungendo, con una sorta di *wishful thinking*, che «[t]ale

rativo alla stregua di soglie reddituali ISEE, di condizioni personali di «morfosità/insolvenza incolpevole», nonché dell'ammontare del debito fiscale.

In realtà il punto focale della fattispecie è costituito anche qui dalla *progettualità dei cittadini*, non genericamente espressa, ma calibrata sul «*territorio da riqualificare*» e sugli specifici interventi indicati e verosimilmente già dettagliata, così come quella dei «microprogetti» si esprime in «*proposte operative di pronta realizzabilità*»: una progettualità che assume il ruolo di *iniziativa* all'interno dell'*iter* procedimentale<sup>26</sup>, anche se non può escludersi che la stessa sia più o meno informalmente sollecitata dal versante istituzionale locale.

La gamma dei soggetti proponenti appare qui opportunamente estesa, riferendosi ai cittadini sia singoli che associati, in coerenza così con la formulazione dell'art. 118, comma IV, Cost., e mostra pertanto di far tesoro delle difficoltà riscontrate nell'applicazione della disciplina sugli spazi verdi urbani<sup>27</sup>.

Anche il catalogo degli interventi risulta più comprensivo rispetto a tale ultima normativa, mentre, in confronto alla disciplina dei microprogetti, si è sostenuto che l'art. 24 «*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)*»<sup>28</sup>.

Tale catalogo ricomprende anzitutto «*la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade*»; contempla poi «*interventi di decoro urbano, di recupero e riuso*», riferiti sia ad *aree* che a *beni immobili inutilizzati*, con la non pleonastica precisazione, tuttavia, che deve trattarsi, anche qui riecheggiando la formula dell'art. 118, comma IV, Cost., di interventi «*con finalità di interesse generale*», precisazione verosimilmente volta ad esorcizzare il rischio di deviazioni dalla logica dell'istituto in senso speculativo<sup>29</sup>; l'elenco si completa richiamando «*in genere, la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano*», con una sorta di formula di chiusura che ne suggerisce il carattere non rigidamente tassativo.

Quanto agli incentivi fiscali, la norma specifica che essi sono deliberati «*[i]n relazione alla tipologia dei predetti interventi*» e che consistono in *riduzioni* o in *esenzioni* di tributi (in questo caso *locali* e non *erariali*, a differenza dell'ipotesi dei microprogetti), qualificati da un rapporto di *inerenza*<sup>30</sup> rispetto «*al tipo di attività posta in essere*».

estensione terrà comunque fermi i criteri di determinatezza e controllabilità dei benefici concessi a fronte dell'intervento attivato».

<sup>26</sup> In tal senso D. SERVETTI, *Sussidiarietà orizzontale promossa*, cit.

<sup>27</sup> *Ibidem*, ove si riconosce nella norma una «apertura al pluralismo sociale».

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Anche sul punto cfr. le osservazioni di D. SERVETTI, *Sussidiarietà orizzontale promossa*, cit.

<sup>30</sup> Questa specificazione ha indotto a sostenere la «esclusione dell'agevolabilità o esentabilità di fattispecie impositive che rientrino nella mera sfera privata dei singoli cittadini attivi (es. TASI o TARI per le rispettive abitazioni)» (così S. ZEBRI, *Agevolazioni e cittadinanza attiva*, in *Azien-*



Per quanto riguarda in particolare la forma più intensa di agevolazione fiscale, l'*esenzione*, sono previste limitazioni ulteriori, sia sotto il *profilo temporale*, potendo essa essere concessa solo «*per un periodo limitato e definito*» (il che peraltro ben potrebbe essere deliberato anche per le riduzioni), sia *ratione materiae*, tale concessione essendo consentita «*per specifici tributi e per attività individuate dai Comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere*».

Con riserva di ritornare *infra* su questo passaggio qualificante della disposizione, l'unico fra l'altro contenente un richiamo espresso al principio sussidiario, il vincolo degli sgravi fiscali al carattere *sussidiario* dell'attività viene interpretato, nei primi commenti apparsi, come volto ad enfatizzare il valore di forme di collaborazione e di *shared responsibility* tra amministrazione e cittadini quali «condizioni per poter far sì che la cura di un certo spazio transiti dalla gestione diretta dell'ente a quella sussidiaria»: si tratterebbe così di formula che ribadisce in modo ellittico la già richiamata necessità di un orientamento a «*finalità di interesse generale*» ed al pari di essa posta a «presidio da tentativi di speculazione o ricorso improprio a queste procedure semplificate di affidamento di beni pubblici»<sup>31</sup>.

Chiude la disposizione un ulteriore vincolo ad accordare *priorità* nel riconoscimento delle misure agevolative fiscali alle «*comunità di cittadini*» che si siano «*costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*», formula che riecheggia, ma in forma più restrittiva, quei «*gruppi di cittadini organizzati*» ai quali fa riferimento la disciplina dei microprogetti e certamente più restrittiva non solo rispetto a quelle rinvenibili in taluni regolamenti sui beni comuni urbani, ma anche e soprattutto in confronto a quei «*cittadini singoli o associati*» individuati come promotori degli interventi nell'*incipit* della disposizione medesima.

*ditalia - Fin. e Trib.*, n. 5/2015, pp. 398 ss.). In questa prospettiva si afferma pertanto che «le agevolazioni ed esenzioni di cui all'art. 24 in esame sembrano prestarsi a trovare applicazione soprattutto in materia di tassa o canone di occupazione di suolo pubblico, tassa rifiuti giornaliera e – marginalmente – imposta sulla pubblicità»; si richiama il già ricordato precedente dell'art. 11 del D. Lgs. n. 23/2011, a proposito dell'IMU secondaria, il cui comma 2, lett. f, prevede infatti che i Comuni, con proprio regolamento da adottare ai sensi dell'art. 52 del D. Lgs. n. 446/1997, «*hanno la facoltà di disporre esenzioni ed agevolazioni, in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale [...]*», sottolineandosi che l'IMU secondaria «non a caso è previsto debba inglobare queste tipologie di prelievo» (ivi). Più ampia risulta l'interpretazione fornita nella citata nota dell'IFEL, secondo la quale «[...] la *ratio* sottesa alla norma in commento consente di collegare la delibera di agevolazione al tributo di riferimento (IMU, Tasi, Tari, Cosap ecc) anche se in apparenza non direttamente ricollegabile al tipo di attività posta in essere», salvo precisare che il concetto di «inerenza» «[...] dovrà essere valutato attentamente in sede di predisposizione della delibera di agevolazione ed ispirato a criteri di ragionevolezza e corrispondenza tra beneficio reso ed agevolazione concessa».

<sup>31</sup> D. SERVETTI, *Sussidiarietà orizzontale promossa*, cit., il quale ritiene inoltre che i limiti complessivamente posti dall'art. 24 esaminato siano «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».

Conclusivamente si può osservare come nello scarno dettato legislativo, ferme restando le limitazioni che si sono evidenziate, tutta la disciplina prefigurata si svolga all'insegna di un'ampia discrezionalità nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum*.

3. Community enterprises e community empowerment. – Come si è accennato in apertura di queste riflessioni si è assistito negli ultimi decenni ad un crescente interesse da parte degli studiosi di differenti discipline e da parte del legislatore verso modelli organizzativi e soluzioni istituzionali che hanno come protagonista la «comunità» ed il suo *empowerment*.

L'attenzione della dottrina si è soprattutto focalizzata sulla nascita e sullo sviluppo incrementale di *community based organisations* protagoniste dei processi di *rigenerazione urbana*, con particolare enfasi sulle *community* (o *community-led* o *community-based*) *enterprises* del Regno Unito, declinazione specifica delle *social enterprises*<sup>32</sup>, laddove «[i]l termine *community* deriva dalla stretta relazione tra queste imprese e una popolazione definita»: relazione che opera in direzione biunivoca, posto che le loro attività sono «indirizzate al soddisfacimento di una domanda locale tramite una gestione d'impresa operata dai membri stessi della comunità»<sup>33</sup>.

A proposito di tale *rigenerazione* un recente studio sottolinea come le risorse affidate alle *community enterprises* siano, prevalentemente, «spazi residuali o immobili dismessi – concessi da enti pubblici o ottenuti attraverso donazioni private – contraddistinti da elevati costi per la manutenzione e la gestione», quali «[c]omparti scolastici degradati, biblioteche abbandonate, palazzi ed uffici municipali sovradimensionati», come esemplifica un rapporto del 2004 della *Local Government Association* e, soprattutto, come tale *rigenerazione* abbia il proprio fulcro nel «*capacity development*», spostando così «il centro dell'attenzione dai beni e servizi che si intendono proporre alla comunità, all'effettiva capacità della comunità stessa di operare per il proprio welfare»<sup>34</sup>.

Si tratta di un approccio che naturalmente reagisce sulla *qualità* di tale *rigenerazione*, distanziandola dall'«idea di *rigenerazione* del *Master Planning* della tradizione inglese, che ha visto dominare una logica di generalizzazione degli obiettivi delle trasformazioni, incanalando le azioni delle

<sup>32</sup> N. BAILEY, *The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK*, in *Progress in Planning* 77 (2012), p. 3.

<sup>33</sup> S. LE XUAN, L. TRICARICO, *Le Community Enterprises in Gran Bretagna: imprese sociali come modello di rigenerazione urbana*, in *Rivista impresa sociale*, n. 2/11-2013, p. 28. Le *community enterprises* britanniche, come si precisa ivi, p. 30, si possono alternativamente configurare, in termini giuridici, alla stregua di una *Company Limited by Guarantee (CLG)*, di una tradizionale *Industrial and Provident Society (IPS)*, o di una più recente *Community Interest Company (CIC)* – quest'ultima significativamente tenuta a dimostrare alla relativa autorità di vigilanza (*CIC Regulator*) di agire «*in the interest of the community*» – o possono conseguire altresì lo *status* di *charities*, ossia di organizzazioni di beneficenza, con i vincoli conseguenti.

<sup>34</sup> *Ibidem*, rispettivamente p. 28 e pp. 31-32.

comunità all'interno di procedure amministrative prestabilite da norme e schemi di partnership attraverso un approccio top-down» ed induce, viceversa, processi di rigenerazione che, originando «dalle relazioni con la comunità ed il contesto locale», risultano «imprevedibili rispetto ai piani e ai programmi proposti dalle autorità nazionali, regionali o locali»<sup>35</sup>: una constatazione che, a ben vedere, indirizza nuovamente verso quella dinamica di «coevoluzione» da cui si è partiti.

Si noti inoltre come, attraverso la rivitalizzazione di spazi residuali e beni dismessi con servizi ed attività per i bisogni della comunità di riferimento, mediante il c.d. «*acquiring asset process*»<sup>36</sup>, si venga a superare la dicotomia stessa tra beni e servizi, cuciti dinamicamente dalla progettualità espressa da tali figure, epifania di una «intelligenza della società», in definitiva di una «*sussidiarietà creativa*»<sup>37</sup>.

Il *community empowerment* ed il ruolo delle *community enterprises* sono stati oggetto in Gran Bretagna di una recente specifica disciplina legislativa che assume un rilevante interesse in questa sede.

Si tratta in particolare di una serie di istituti introdotti prevalentemente, ancorché non esclusivamente, nel *Localism Act* del 2011, nel contesto della realizzazione del più o meno ideologicamente enfatizzato passaggio dal *Big State* alla cd. *Big Society*, in realtà espressione di una tendenza di fondo che, in certa misura, ha accomunato, al di là delle differenti accentuazioni, sia governi laburisti che conservatori, tendenza volta a «*transferring powers down the hierarchy*»<sup>38</sup>, ciò che ne suggerisce un'immediata analogia con le dinamiche da noi compendiate nel principio della sussidiarietà.

Sullo sfondo di una disciplina che per la prima volta riconosce alle autorità locali un «*general power of competence*», la Parte V, espressamente intitolata al *Community Empowerment*, contempla, accanto ad altri istituti, il *community right to challenge* (cap. 2) ed il *community right to bid* (cap. 3, *Assets of community value*).

In virtù della prima misura, effettiva a partire dal luglio 2012, si riconosce ad un «*relevant body*» la possibilità di manifestare in forma scritta una «*expression of interest in providing or assisting in providing a relevant service on behalf of the authority*»; a fronte di tale diritto si configura un vero e proprio «*duty to consider expression of interest*» da parte dell'autorità, parametrato alla positiva valutazione circa l'impatto della stessa sul territorio<sup>39</sup>; ad essa consegue poi lo svolgimento di una gara per l'affidamento

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>36</sup> Cfr. M. AIKEN, B. CAIRNS, M. TAYLOR, R. MORAN, *Community organisations controlling assets: a better understanding*, Joseph Rowntree Foundation, York UK, 2011.

<sup>37</sup> Per l'uso di queste espressioni cfr. P. COTTINO, P. ZEPPELELLA, *Creatività*, cit., p. 12.

<sup>38</sup> N. BAILEY, *The role*, cit., p. 2, nonché, p. 12. Cfr. inoltre P. LEYLAND, *The Localism Act 2011: Local Government Encounters the "Big Society"*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2012, p. 770.

<sup>39</sup> *Section 83, subsection (8)*.

alla quale possono prendere parte, accanto ad altre *private companies*<sup>40</sup>, i promotori della *challenge*.

L'altra misura accennata, il *community right to bid*, operativa dal settembre 2012, garantisce una sorta di diritto di prelazione ai *community groups* in ordine a *lands* o *buildings* che, a prescindere dall'assetto proprietario pubblico o privato, comunque rivestano, per l'uso attuale o passato e per il potenziale uso futuro, un *community value* sotto il profilo della promozione del benessere collettivo o degli interessi sociali della comunità e che siano stati dichiarati tali a seguito di un procedimento volto all'inclusione in un'apposita lista di tali beni «comuni» (*list of assets of community value*) che trae origine da una «*community nomination*».

L'avvenuta inclusione del bene offre, nel caso il proprietario intenda farne oggetto di atti di disposizione, una finestra di opportunità per i *community groups* per organizzarsi nel formulare un'offerta e raccogliere i fondi necessari, così da mantenere «*much-loved sites in public use and part of the local life*»<sup>41</sup>, come un «*social hub for the community*»<sup>42</sup>.

Nell'istituto in questione, come del resto in quello, simmetrico, esaminato in precedenza, si è ravvisato il rischio di favorire la predominanza dei gruppi più organizzati, a scapito di «*wider community interests*»<sup>43</sup>, ma anche l'occasione per attingere, in ordine all'individuazione dei bisogni e delle risorse del territorio, alla «*local intelligence*»<sup>44</sup> e dunque a quella «sussidiarietà creativa» che già si è evocata.

Il *Localism Act 2011* sancisce inoltre, sia pure in una *sedes materiae* distinta dalla parte dedicata al *Community Empowerment*, bensì nel contesto delle previsioni in tema di *neighbourhood planning*, gli istituti dei «*neighbourhood development orders*», dei «*neighbourhood development plans*» e dei «*community right to build orders*», ai quali in questa sede si può solo far accenno, che offrono ad espressioni comunitarie locali l'opportunità di interloquire nel guidare e dare forma allo sviluppo auspicato di una determinata area.

4. *Amministratore locale enabler o demiurgo?* – Se, alla luce di questa panoramica, si ritorna ora ad esaminare criticamente l'art. 24 del decreto Sblocca Italia, con l'alto tasso di discrezionalità che, come s'è detto, lo caratterizza, la prima constatazione che balza agli occhi è che mentre nel *Localism Act* si configurano – quanto meno sulla carta – precisi, specifici e molteplici «*community rights*», qui si ha l'impressione di trovarsi ancora di

<sup>40</sup> Il punto è sottolineato da P. LEYLAND, *The Localism Act 2011*, cit., p. 773.

<sup>41</sup> Così *Department for Communities and Local Government, A plain English guide to Localism Act*, novembre 2011, London, *DLCG*, p. 9.

<sup>42</sup> Così si legge nel documento dell'organizzazione indipendente *Locality: Localism - the key components*.

<sup>43</sup> Cfr. N. BAILEY, *The role*, cit., p. 12; P. LEYLAND, *The Localism Act 2011*, cit., p. 774.

<sup>44</sup> In termini cfr. il documento *Empowering communities: making the most of local assets*, edito nel settembre 2012 dalla *Local Government Association*, p. 15.

fronte a qualcosa di *octroyée*, ad una sorta di auto-limitazione graziosamente elargita, generatrice di soli *reflexrechte*, ancora in bilico fra *Polizei-staat* ed *État subsidiaire* (qui proiettati nella dimensione dell'amministrazione comunale).

Si è già sottolineato inoltre che una logica di *enablement* sintonica con il paradigma sussidiario implica un'apertura fiduciaria nei confronti delle espressioni dell'attivismo sociale che auspicabilmente ne salvaguardi i tratti di genuinità ed autonomia.

Del resto esiste una sorta di paradosso per cui una sussidiarietà indotta, inautonoma, irretita in una maglia troppo fitta di meccanismi di *favor* «*conditional, formalised, complicated and hard graft*»<sup>45</sup> finisce per rinnegare ed annichilire sé stessa, la propria intima essenza<sup>46</sup>.

Elementi in linea con la filosofia «abilitante» sopra riassunta sono riscontrabili nei recenti regolamenti sui beni comuni, specie laddove enunciano, fra i propri principi, quelli di «fiducia reciproca», di «informalità» e di «autonomia civica», enfatizzano, sempre fra le disposizioni generali, la promozione dell'innovazione sociale e della creatività urbana, e da queste premesse fanno poi dipanare molteplici «percorsi di auto-costruzione»<sup>47</sup>, quali interventi di cura e rigenerazione di spazi pubblici, nonché di cura e rigenerazione di edifici.

Nella previsione dell'art. 24 del D.L. n. 133/2014 invece (e ciò riconduce al rilievo iniziale) l'amministratore locale, pur nella riconosciuta rilevanza assunta dalla progettualità sociale, sembra comunque conservare un ruolo di *demiurgo* delle misure di agevolazione della partecipazione della comunità locale, solo legittimato, in particolare, ad individuare le attività che, in ragione dell'esercizio sussidiario, sono ammesse all'esonero dai tributi, in un contesto contrassegnato, oltretutto, dal consueto *favor* verso la *istituzionalizzazione* dei potenziali beneficiari nelle «*forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*»: una ragnatela di maglie nelle quali un poco raggrinzisce l'imprevedibilità «creativa» dei processi di rigenerazione

<sup>45</sup> Cfr. le critiche mosse allo stesso programma della *Big Society* dalla *New Economics Foundation* (NEF), in particolare da A. COOTE, *The Big Society and the New Austerity*, London, New Economics Foundation, 2010, p. 3, da cui è tratta la citazione, richiamata da M. BUSER, *Tracing the democratic narrative: Big Society, localism and civic engagement*, in *Local Government Studies*, (39) 1, 2013, pp. 3 ss. Più in generale nello stesso *shift from the Big State to the Big Society* si è denunciata «la contraddizione di lanciare un progetto dal basso, fondandolo sull'iniziativa e la responsabilizzazione della comunità, attraverso un intervento e la direzione dall'alto dello stato centrale» (cfr. il contributo di L. COSSA, «*Big Society*» e *Localism Act. Un orizzonte per la società locale?*, nello studio di S. LE XUAN, L. TRICARICO, *Imprese comuni. Community enterprises e rigenerazione urbana nel Regno Unito*, Maggioli Editore, 2014, p. 114).

<sup>46</sup> In proposito cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Società miste per i servizi locali e principio di sussidiarietà. Di alcune difficoltà nell'integrazione tra pubblico e privato*, in *Dir. econ.*, n. 1/2013, pp. 114-115.

<sup>47</sup> L. TRICARICO, (2014) *Imprese di Comunità nelle Politiche di Rigenerazione Urbana: Definire ed Inquadrare il Contesto Italiano*, *Euricse Working Papers*, 68/14, cit., p. 18.

e avvizisce la spontaneità che dell'approccio sussidiario costituisce l'*élan vital*.

Certo, si obietterà, questo trova giustificazione nella previsione di una ripercussione finanziaria dell'istituto, tanto più evidente ove questo venga riduttivamente forgiato alla stregua di un mero «baratto amministrativo», rispondente più ad una logica «remunerativa»<sup>48</sup> e sinallagmatica, di *do ut des*, all'interno di una dinamica duale, che ad una logica di «circularità» sussidiaria<sup>49</sup> e di reale spontaneismo.

Si tratta infatti di una lettura che, se da un canto amplifica l'*appeal* sul piano pratico dell'istituto – come non a caso testimonia il crescente interesse che i Comuni stanno prestando a tale declinazione della disposizione, alla quale poi anche i *media* hanno fatto eco, non senza evidenziarne nelle interpretazioni più critiche, in verità non del tutto infondate, potenziali risvolti inquietanti, come una sorta di riedizione delle *corvée* a beneficio del feudatario o del re, in una relazione invero solo fittiziamente sinallagmatica<sup>50</sup> – tuttavia ne svilisce la *valenza simbolica* e le potenzialità di respiro più ampio.

Queste ultime si giocano infatti, a mio avviso, sul secondo versante, in uno scenario vivificato più che dalla *dimensione utilitaristica* (più o meno necessitata) del singolo, quando non dalla *convenienza* dell'ente locale ad avvalersene per recuperare indirettamente risorse, abbattere il contenzioso, o beneficiare di una sorta di «protesi sociale» delle proprie deficienze, dalla *vocazione demarchica* del già evocato «nuovo cittadino» e soprattutto, secondo la proiezione qui auspicata, della *communitas* locale con il suo capitale sociale.

Ciò non esclude beninteso che un mutuo vantaggio si consegua anche secondo questa ricostruzione (come nella metafora della «simbiosi mutualistica»), ma come *portato* della sinergia che si determina in esito alla «coevoluzione» del ruolo del *civis* e/o della *communitas* e di quello dell'amministrazione locale più che come *molla iniziale* del processo.

**5. Spunti per un'interpretazione «sussidiariamente orientata» dell'art. 24 D.L. n. 133/2014.** – In questo senso allora il riferimento «*prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute*» che chiude e suggella la norma può (e, a mio avviso, deve) es-

<sup>48</sup> La citata nota dell'IFEL parla non a caso di «[...] agevolazione disposta dal Comune per la "remunerazione" delle attività elencate dall'art. 24».

<sup>49</sup> Quest'ultima risulta essere, viceversa, una caratterizzazione della sussidiarietà da tempo messa in evidenza dalla dottrina più accreditata (cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 182; G. COTTURRI, *Cittadini, imprese e interesse generale*, relazione al Convegno *L'Italia dei beni comuni. Prima convenzione nazionale della sussidiarietà*, Roma, 12 marzo 2004).

<sup>50</sup> In tal senso M. BASCETTA, *L'ultima corvée si chiama «baratto amministrativo»*, *Il Manifesto*, 1 ottobre 2015, liquida pertanto tale supposto «baratto» come una «forma mascherata di coazione».

sere visto anche in una luce diversa da quella della consueta tendenza all'istituzionalizzazione ed agire, così come avviene nei recenti regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa, come promozione del ricorso ad una molteplicità di forme espressive comunitarie con ruolo sia di intermediarie e *pivot* dell'*empowerment*, di «promotrici di piani locali di manutenzione civica dei beni comuni locali»<sup>51</sup> individuati dalla disciplina in oggetto, sia di dirette protagoniste degli interventi e destinatarie delle misure agevolative.

Nella galassia delle forme associative, con un'interpretazione non eccessivamente pignolesca della legge, potrebbero venire pertanto in considerazione, così come è dato riscontrare in alcuni regolamenti sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione, anzitutto le *imprese sociali* e, nel contesto di queste, le *imprese di comunità*<sup>52</sup>, segnatamente le *imprese sociali di comunità*<sup>53</sup> e le *cooperative di comunità*, oggetto di recentissime discipline regionali volte ad offrirne un primo inquadramento legislativo, orientato tra l'altro anche al «recupero di beni ambientali e monumentali»<sup>54</sup> ed alla «valorizzazione dei beni comuni»<sup>55</sup>, con la previsione di una messa a disposizione di tali entità, da parte della Regione, di «edifici o aree non utilizzate dalle amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli scopi sociali»<sup>56</sup>.

V'è poi la proteiforme figura della *fondazione*, con particolare riferimento alle «fondazioni di comunità» o di «erogazione»<sup>57</sup> (sulla scorta del modello statunitense della *community foundation*), alle «fondazioni di partecipazione»<sup>58</sup>, alle «fondazioni di origine bancaria»<sup>59</sup>, alle «fondazioni aperte

<sup>51</sup> C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1/2013, in riferimento in particolare alle fondazioni ed all'ambito dei microprogetti, ma con una considerazione estensibile alla più recente e comprensiva disciplina in esame.

<sup>52</sup> In tema cfr., da ultimo, il numero 5/09-2015 della *Rivista Impresa sociale*, dedicato a *La morfogenesi dell'impresa di comunità. Processi generativi, forme organizzative e percorsi di institution building*.

<sup>53</sup> Cfr. L. TRICARICO, *Imprese di Comunità*, cit., specie pp. 9 ss.; P. COTTINO – P. ZANDONAI (2012), *Progetti d'impresa sociale come strategie di rigenerazione urbana: spazi e metodi per l'innovazione sociale*, Euricse Working Paper, N. 042/12, p. 11.

<sup>54</sup> Cfr. art. 2, comma 1, della L.R. Puglia 20 maggio 2014, n. 23 (*Disciplina delle Cooperative di comunità*); art. 2, comma 3, della L.R. Emilia-Romagna 17 luglio 2014, n. 12 (*Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale*); art. 12, comma 2, della L.R. Basilicata 20 marzo 2015, n. 12 (*Promozione e sviluppo della cooperazione*).

<sup>55</sup> Cfr. art. 2, comma 1, e art. 4, comma 1, L.R. Liguria 7 aprile 2015, n. 14 (*Azioni regionali a sostegno delle cooperative di comunità*).

<sup>56</sup> Cfr. art. 7, lett. e, L.R. Puglia, n. 23/2014, cit.; art. 12, comma 6, L.R. Basilicata, n. 12/2015, cit.

<sup>57</sup> Cfr., in proposito, F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 45 ss.; C. IAIONE, *La città*, cit.

<sup>58</sup> In argomento cfr., di recente, B. DI GIACOMO RUSSO, *La fondazione di partecipazione per gestire il "sociale"*, in *Cooperative e Enti non profit*, n. 2/2015, pp. 17 ss.

<sup>59</sup> Per il rilievo che tali fondazioni «sempre più (e sempre meglio) si stanno ponendo il problema di passare da erogazioni di fondi "a pioggia" ad approcci più strategici e mirati» a supporto della progettualità del terzo settore cfr. P. COTTINO, P. ZEPPELLA, *Creatività*, cit., p. 35.

di scopo», alle «fondazioni di vicinato o comprensorio», ai «*community land trusts*»<sup>60</sup>.

L'attribuzione di una funzione/compito abbraccia sempre e necessariamente una correlativa *responsabilità*, secondo il modello demarchico di amministrazione condivisa, che si proietta in una *shared responsibility*, e la pur auspicata salvaguardia della spontaneità non si risolve certo in garanzia di assoluta autoreferenzialità.

A garanzia di una responsabilità intesa non solo come «*accountability*», ma, più comprensivamente, come «*responsiveness*» o «rispondenza»<sup>61</sup>, nell'implementazione dell'art. 24 occorrerebbe pertanto prevedere modalità, strumenti e sedi per «rispondere» dell'effettivo orientamento all'interesse generale e alla «valorizzazione» degli *interventi progettati* e dell'*attività concretamente svolta*, introducendo un *test* adeguato anche per un controllo *a posteriori*, idoneo a revocare o sospendere le misure agevolative in presenza di un uso distorto e speculativo, comunque spurio rispetto al *community empowerment*.

Soccorrono, in questa direzione, esempi del tipo di quel «test di socialità»<sup>62</sup> previsto per le *Community Interest Companies (CICs)* inglesi a garanzia della loro genuinità<sup>63</sup>, ovvero di quel controllo cooperativo e «dialogante» che, ivi, la *Charity Commission* instaura con il *charitable sector*, ma anche la previsione, contenuta in alcuni regolamenti sulla cura dei beni comuni, di forme di *rendicontazione*, contraddistinta, tra l'altro, dalla comparabilità e dalla verificabilità e che, in difetto di un'autorità esterna di regolazione, hanno come referente, accanto all'amministrazione, la cittadinanza tutta<sup>64</sup>, così da realizzare un «controllo diffuso».

<sup>60</sup> Il recente *Regolamento comunale per la partecipazione nel governo e nella cura dei beni comuni* della città di Chieri richiama infatti le «fondazioni aperte di scopo» come «[f]ondazioni organizzate in modo partecipato volte al perseguimento di un fine definito», le «fondazioni di vicinato o comprensorio» come «[f]ondazioni sul modello delle Fondazioni aperte di scopo con partecipazione limitata a persone residenti o domiciliate in prossimità dei beni comuni coinvolti» ed i *community land trust* come «[t]rasferimenti di proprietà vincolati al perseguimento permanente di scopi legati all'interesse di una comunità di riferimento ed amministrata nell'interesse della medesima in modo aperto e partecipato» (cfr. art. 3).

<sup>61</sup> Per cenni a questa terminologia cfr. G. PASTORI, *Prospettive attuali del diritto amministrativo*, in G. PALMA (a cura di), *Lezioni. Corso di perfezionamento in «Amministrazione e finanza degli enti locali»*. Anno accademico 2005/2006, Napoli, 2007, p. 409, nonché G. BERTI, *Figure del diritto amministrativo: procedura, controllo, responsabilità*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, p. 155.

<sup>62</sup> Cfr. L. TRICARICO, *Imprese di Comunità*, cit., p. 17, il quale annovera fra le criticità emerse nel dibattito sulla disciplina delle imprese sociali «la scarsa definizione degli strumenti per la rendicontazione dell'impatto territoriale delle attività delle imprese, la capacità di realizzare efficaci monitoraggi del rapporto tra attività, comunità e contesti in cui queste agiscono (*activities annual report*)», nonché «la mancanza di un'autorità di controllo che liberi le imprese sociali dalla rigidità indotta dalla pratica dell'indicazione dei settori di intervento ammessi, svolgendo una funzione di «test di socialità» dell'operato, basandosi sull'analisi dei monitoraggi e su controlli a campione, sul modello inglese delle *community interest company*».

<sup>63</sup> Cfr. *supra*, in nota 33.

<sup>64</sup> Cfr., ad es., l'art. 30 del citato regolamento di Bologna sulla «*collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*».



Il tema si collega strettamente alla necessità di comunicazione collaborativa, garanzia dell'accesso e, più comprensivamente, trasparenza, nel senso di completezza ed intelligibilità, quale preconditione per consentire l'intervento dei *cives* nella gestione della *res publica* e rendere proficua la loro progettualità<sup>65</sup>.

In particolare, sulla falsariga della *list of assets of community value*, ma anche delle previsioni in tema di *mappatura* dei beni comuni urbani potenzialmente oggetto di interventi di cura e rigenerazione – in quanto analogamente riconosciuti, «anche attraverso procedure partecipative e deliberative [...], funzionali al benessere individuale e collettivo» – nonché dei soggetti e delle esperienze che li riguardano<sup>66</sup>, va sottolineata l'opportunità di rendere anche qui adeguatamente conoscibili le «aree e beni immobili inutilizzati» passibili degli interventi di recupero e riuso e gli oggetti che, più in generale, possono calamitare la gamma di interventi riconducibili all'art. 24, nonché i progetti in relazione ad essi formulati.

Ciò si riconnette ad un'ulteriore opportunità, già del resto posta in luce dalla dottrina ed ipotizzata nei più volte ricordati regolamenti sui *commons* urbani, quella cioè di istituire nell'organizzazione locale un'apposita struttura con funzione di cabina di regia unica, di ufficio unico per l'ottimale gestione dei molteplici aspetti del *community empowerment* perseguito<sup>67</sup>.

Venendo ad un ulteriore profilo critico, la scarsa disciplina dettata dall'art. 24 non offre se non limitate indicazioni circa il rapporto fra gli interventi ed i progetti in essa contemplati e le *procedure autorizzatorie*, nonché gli strumenti di *programmazione/pianificazione urbanistica*, forse perché, come si è denunciato in apertura, rispetto ad una visione di *sistema* prevale nella disposizione una curvatura più *settoriale*, in specie tributaria, e ciò anche a tacere della angusta interpretazione in senso lato «retributiva» che ne sta emergendo nella *law in action*.

Con riguardo al primo aspetto, quello del rapporto con le procedure autorizzatorie degli interventi, la problematica si è già posta per la disciplina dei «microprogetti», con le modifiche introdotte in sede di conversione dell'originaria previsione del relativo D.L., come s'è visto nel par. 2. Anche la giurisprudenza, più recentemente, l'ha affrontata<sup>68</sup>, ribadendo la *specialità* della previsione medesima, disciplinante «un apposito procedimento che non richiede il rilascio del permesso di costruire» ex D.P.R. n. 380/2001 e richiamando l'esistenza, nella fattispecie, di una convenzione tra il comune ed il privato, successiva all'approvazione dell'intervento, regolante «le

<sup>65</sup> In tal senso cfr. già S. ZEBRI, *Agevolazioni*, cit.

<sup>66</sup> Cfr., ad es., il citato regolamento di Bologna, art. 2, art. 10, comma 6, art. 16, commi 1 e 2, e gli artt. 28 in tema di «comunicazione collaborativa» e 29 sugli «strumenti per favorire l'accessibilità delle opportunità di collaborazione».

<sup>67</sup> In questo senso C. IAIONE, *La città*, cit., con riferimento all'implementazione della disciplina sui «microprogetti»; F. GIGLIONI, *Analogie e differenze*, cit.

<sup>68</sup> Cfr. TAR Puglia, Bari, 5 dicembre 2013, n. 1642.

122 Pablo Duret

*fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione»<sup>69</sup>* dell'opera che poi il comune pretendeva contraddittoriamente di demolire per difetto del permesso in questione o della d.i.a.

Si è sostenuto che ne deriverebbe, per i comuni intenzionati a dar vita a progetti di rigenerazione urbana, il suggerimento di stipulare accordi con i cittadini interessati nei quali definire «le regole del rapporto, gli interventi da svolgere e i tempi», predisponendo, per le ipotesi non rientranti nell'ambito della disciplina sui microprogetti, un regolamento generale di riferimento<sup>70</sup>.

Ciò potrebbe trovare oggi espressione nelle delibere previste dall'*incipit* dell'art. 24, volte a definire «*i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi*» sui progetti ivi contemplati (così come del resto sta avvenendo in taluni dei contigui regolamenti sui beni comuni urbani in via di diffusione).

Tali delibere possono essere anche la sede idonea per offrire qualche risposta al problema del coordinamento tra le forme di «*rigenerazione*» e di «*valorizzazione*» – circoscritta, come s'è visto, ad «*una limitata zona del territorio urbano o extraurbano*», ancorché questo possa trarre seco il rischio di una *frammentazione* – contemplate dall'art. 24 ed il proteiforme strumentario della *programmazione/pianificazione*.

Così, in particolare, per il coordinamento con il *documento programmatico per la rigenerazione urbana* che la recente legislazione regionale in materia ha imposto ad ogni comune come presupposto necessario per ogni specifico intervento di rigenerazione<sup>71</sup>, o ancora con esperienze di urbanistica partecipata *area-based* quali quei programmi sperimentali di riqualificazione costituiti dai *contratti di quartiere*<sup>72</sup>, sul modello dei *contrats de quartier* e dei *contrats de ville*, o con i *programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio* (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169, evoluzione dei programmi di riqualificazione urbana ex l. n. 179 del 1992<sup>73</sup>, nonché con le varie forme di progettazione urbana partecipata che si vanno sperimentando, quali il cd. *planning for real*.

<sup>69</sup> Si ricorda che secondo il comma 2 dell'art. 23 «*djecorsi 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*».

<sup>70</sup> F. GIGLIONI, *La rigenerazione urbana nello spirito della sussidiarietà orizzontale*, pubblicato il 14 gennaio 2014 in [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>71</sup> R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2014, pp. 237 ss., specie p. 253, in nota 42; cfr., ad es., l'art 3 della L.R. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, *Norme per la rigenerazione urbana*.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 247, in nota 28.

<sup>73</sup> A proposito di tale istituto si rileva *ibidem*, in nota 29, che la filosofia di fondo che ispira il PRUSST «[...] è che dalla rigenerazione di un'area urbanizzata può derivare un processo spontaneo, realizzato dalla comunità locale e dalle forze produttive del territorio. In questo contesto, la rigenerazione non viene pianificata autoritativamente ma il piano si pone l'obiettivo di creare le condizioni per una rinascita spontanea del territorio. A tal fine il piano si propone la realizzazione di interventi pubblici capaci di attivare questo circolo virtuoso [...]». Peraltro l'Autore è dell'avviso, in termini più generali, che il progetto di rigenerazione vada «inquadrate in una lo-

Riemerge in definitiva la necessità di trovare un equilibrio tra la *spontaneità/creatività* (sinanco *imprevedibilità*, come s'è visto nel par. 2, a proposito dei processi di rigenerazione aventi a protagoniste le *community based organisations*) caratteristica della *cittadinanza attiva* ed i meccanismi della *programmazione/progettazione pubblica*, più o meno partecipata, anche per allontanare dubbi o riserve sulla reale democraticità di talune manifestazioni della prima.

Il tema è troppo ampio e impegnativo per poter essere qui adeguatamente approfondito; limitandoci ad una considerazione conclusiva e di sintesi, la percezione più genuina della sussidiarietà osta ad una concezione della democrazia che voglia ingessarla e sclerotizzarla nel modello totalizzante della *democrazia rappresentativa* tradizionale, dell'amministratore locale come *deus ex machina* del *milieu* in cui opera; essa, peraltro, neppure pretende di liquidare definitivamente tale modello, sostituendolo, come s'è sopra rimarcato, con dei *surrogati* totalmente autoreferenziali.

Nelle conclusioni di una recente riflessione sulla legittimazione democratica dei *neighbourhood forums*, istituzioni contemplate nel contesto del richiamato *neighbourhood planning*, si ricorda che «*democracy is not all-or-nothing matter, but a continuous struggle to give people as a whole the final authority over the government's affairs*»<sup>74</sup>.

L'antidoto per superare, lungo questo *continuum*, l'antitesi indicata poc'anzi può rinvenirsi nella ricordata «circolarità» della sussidiarietà, non intesa pertanto in termini geometrico-spaziali come contrapposizione di due territori in competizione: questa circolarità deve pure ricomprendere pertanto le forme della democrazia rappresentativa, anche nel governo locale, e gli strumenti dei quali si dota, in un delicato bilanciamento nel quale il punto di equilibrio è sempre da ricercare volta per volta.

Si ritorna così, «circolarmente», al processo di «coevoluzione» dal quale queste divagazioni hanno preso le mosse.

gica definita a monte dagli strumenti di pianificazione e programmazione strategica di ampia scala», correndosi diversamente il rischio che, in difetto di un disegno complessivo, «prevalga la logica interna del singolo progetto spesso a scapito della collettività e della qualità urbana» (ivi, in nota 32), rilievo che potrebbe forse estendersi anche alle iniziative riconducibili all'art. 24, ma che ripropone la tensione tra spontaneità e istituzionalizzazione.

<sup>74</sup> S. DAVOUDI, P. COWIE, *Are English neighbourhood forums democratically legitimate?*, in *Planning Theory & Practice*, vol. 14, n. 4, 2013, p. 565, con richiami a D. MILLER, (2003), *Political philosophy: A very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.