



Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE
Ufficio di diretta collaborazione del Ministro

REGISTRO UFFICIALE - USCITA
Prot. 0003788/GAB del 23/02/2015

Deliberazione n.5/2015

NELLA riunione del 9.2.2015, in presenza del cons. Massimiliano Atelli, Presidente, dell'ing. Giorgio Boldini, Componente, del dr. Bruno Cignini, Componente, della dr.ssa Anna Maria Maggiore, Componente, della dr.ssa Angela Farina, per delega dell'ing. Cesare Patrone, Componente, della dr.ssa Sabrina Diamanti, per delega del dr. Andrea Sisti, Componente;

VISTA la legge n. 10/2013, e in particolare l'art. 4, commi 4 ss.;

VISTO l'art. 24, comma 1, del DL n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014;

RELATORE il Componente ing. Giorgio Boldini;

il Comitato

delibera quanto segue.

L'art. 24 (rubricato Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio) del recente DL Sblocca Italia (DL n. 133/2014; convertito con modificazioni dalla L. n. 164/2014) ha attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica, stimolando richieste di chiarimento e precisazione dei contorni applicativi di questa disposizione.

La norma stabilisce che "1. 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 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."

In concreto, la disposizione introduce un ventaglio di possibilità. Anzitutto, quella – per i Comuni – di aprire nuovi spazi di intervento alla sussidiarietà orizzontale, fissandone le condizioni. In secondo luogo, la possibilità, sempre per i Comuni, “in relazione alla tipologia dei predetti interventi” (quindi, non obbligatoriamente, né tantomeno sempre), di incidere sul carico fiscale deliberando riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere (le quali vanno in ogni caso contingentate entro un periodo limitato e definito, riferite a specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere; le stesse, sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute).

La norma contenuta nell'art. 24, comma 1, del DL n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014, presenta diversi punti di contatto con l'art. 4, commi 4 ss., della L. n. 10/2013, i quali dispongono quanto segue:

“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.

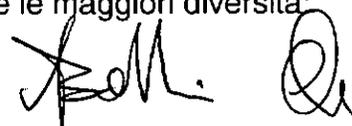
6. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al comma 4 da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.”.

La descritta situazione pone, oggettivamente, una doppia questione: quella delle forme possibili di convivenza fra le due disposizioni, per un verso, e quella delle conseguenti ricadute pratiche nel quotidiano dei singoli enti locali interessati.

Il primo punto è obiettivamente il più delicato, perché incrocia il tema, prioritario anche ai fini della ricerca della risposta alla seconda questione, dell'obiettivo specificamente perseguito dal legislatore attraverso l'una, e, rispettivamente, l'altra norma.

Da questo punto di vista, l'impressione è che l'art. 24 individui una procedura più snella e meno onerosa per i cittadini, con riguardo altresì ad un più ampio catalogo di possibili interventi. Per le stesse ragioni, questa norma solleva delicate questioni interpretative riguardo al suo coordinamento (che appare invero assai modesto) con l'art. 4, commi 4 ss., della L. n. 10/2013.

Nel dettaglio, quelle di seguito individuate appaiono essere le maggiori diversità:





Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

- 1) l'art. 24 ammette che la realizzazione di interventi possa aver luogo anche su progetti presentati da cittadini singoli, anziché associati;
- 2) gli interventi di cui all'art. 24 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 (quindi, non solamente la manutenzione aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere);
- 3) ai sensi dell'art. 24, le riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere, deliberabile dai comuni, 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, sono concedibili prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute, mentre l'art. 4, ultimo comma, prevede che l'attribuzione di incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili anzidetti, mediante riduzione dei tributi propri, può avvenire solo a vantaggio di cittadini costituiti in consorzi.

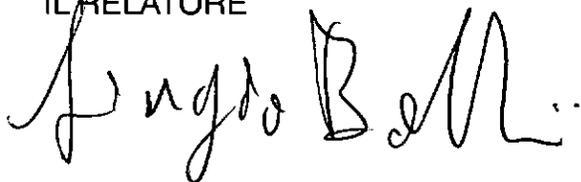
Complessivamente, sembra di poter dire, in prima approssimazione, che, secondo il noto principio per cui nel più sta il meno, le previsioni di cui all'art. 24 tendono, per la loro ampiezza, a riassorbire in sé (almeno buona parte di) quelle di cui all'art. 4, commi 4 ss. Queste ultime, di contro, rappresentano comunque una parte di quelle di cui all'art. 24, atteso che fra esse rientrano anche le iniziative di cittadini singoli, le quali, evidentemente, rappresentano qualcosa di più complesso, specie sotto il profilo causale, rispetto alle iniziative promosse da cittadini associati. Nel primo caso, infatti, la fattispecie potrebbe variamente declinarsi come filantropia pura (a questo schema di rifà, ad esempio, l'art. 1, comma 2, secondo periodo, della L. n. 113/1992, sul quale l'art. 24 non ha alcun impatto, quando stabilisce che "Il comune stabilisce una procedura di messa a dimora di alberi quale contributo al miglioramento urbano i cui oneri siano posti a carico di cittadini, imprese od associazioni per finalità celebrative o commemorative"), oppure come partenariato pubblico-privato, sub specie di sponsorizzazione in senso tecnico (si pensi ad un'impresa individuale).

Quanto alla possibilità, per i comuni, di deliberare, in relazione alla tipologia dei predetti interventi, riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere, concedendole, più specificamente, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere, e prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute, l'impressione è che la norma non autorizzi affatto gli enti locali, in modo indiscriminato, a disporre la riduzione o l'esonero. Ma esiga, piuttosto, un preciso rapporto di connessione fra "attività posta in essere" e tributo interessato.

Sul piano applicativo, quindi, occorrerà che i Comuni che intendano far ricorso all'art. 24, comma 1, del DL n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014, provvedano a:

- 1) individuare previamente le specifiche attività rientranti fra quelle per le quali solamente può, secondo ragionevolezza, parlarsi di esercizio sussidiario (da intendersi, è da ritenere, nel senso fatto palese dall'art. 118, ultimo comma, Cost. laddove ci si riferisce solo ad attività di interesse generale);
- 2) definire previamente, con apposita delibera, i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati;
- 3) individuare previamente, se del caso, le riduzioni o esenzioni di tributi che siano inerenti al tipo di attività posta in essere;
- 4) verificare, per la parte di propria competenza, il rispetto, da parte di ciascuno dei progetti di intervento che siano presentati da cittadini singoli o associati, dei criteri e delle condizioni di cui al punto 2.

IL RELATORE



IL PRESIDENTE

