



MACCHIONI
FIORENTINO

politecnica

Ri-conoscere la Rigenerazione
Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche
a cura di Michela Passalacqua, Alfredo Fioritto, Simone Rusci



ALFONSO
FIORENTI

politcnica

Ri-conoscere la Rigenerazione Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche

a cura di Michela Passalacqua, Alfredo Fioritto, Simone Rusci

Il presente volume è stato interamente finanziato con il contributo dell'Università di Pisa, fondi per i Progetti di Ricerca di Ateneo PRA_2017_21 - Politiche pubbliche e strumenti giuridici per riconversione e recupero di siti industriali dismessi.

I curatori vogliono ringraziare tutti gli Autori per la serietà e la puntualità con cui hanno contribuito a questa ricerca, consentendo loro di dedicarsi solo al coordinamento scientifico. Un sentito ringraziamento poi al dott. Emanuele Petritti che ha inoltre eseguito l'attento e faticoso lavoro di revisione delle bozze.

In copertina: Relitti Urbani 2017 di Francesca Benelli

ISBN 978-88-916-2863-3

© Copyright 2018 Maggioli S.p.A.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpinio, 8

Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

www.maggiolieditore.it

e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Il catalogo completo è disponibile su www.maggiolieditore.it area università

Finito di stampare nel mese di novembre 2018
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna (RN)

Ri-conoscere la Rigenerazione Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche

a cura di
Michela Passalacqua
Alfredo Fioritto
Simone Rusci

MAGGIOLI
EDITORE

Indice

Prefazione
Marco Dugato

Introduzione
Michela Passalacqua, Alfredo Fioritto, Simone Rusci

p. 13

PARTE PRIMA Dalla norma alla città

Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana

Gian Franco Carlet, Enrico Amante

1. Alla ricerca di una nozione di rigenerazione urbana; 2. La cornice di riferimento; 3. I riferimenti normativi sulla rigenerazione e gli sviluppi del legislatore regionale; 4. Interrogativi e problemi della rigenerazione. La frammentazione proprietaria; 5. I costi per le bonifiche del c.d. *brown fields*; 6. Segue: Il reperimento degli standard e la c.d. monetizzazione. L'orientamento della giurisprudenza; 7. Luci e ombre sulle ulteriori novità legislative: a) gli interventi di conservazione; 8. Segue: b) le possibili deroghe al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444; 9. Segue: c) la riduzione del contributo di costruzione; 10. Il labile status della rigenerazione urbana: breve sintesi degli strumenti a disposizione degli Enti pianificatori; 11. Rilevi conclusivi. Le potenzialità del partenariato pubblico privato.

p. 17

Come pianificare la rigenerazione urbana

Alfredo Fioritto

1. Premessa terminologica; 2. Le strette connessioni tra i vari piani normativi di regolazione e gestione del territorio; 3. La pianificazione urbanistica e le sue configurazioni e finalità; 3.1. I piani territoriali; 3.2. Il piano regolatore generale comunale; 3.3. Il piano particolareggiato di esecuzione; 3.4. La crisi del piano regolatore generale ed i nuovi strumenti destrutturati regionali e consensuali; 3.5. I piani a interesse orientato e le relative convenzioni; 4. Piani e programmi per la rigenerazione urbana; 4.1. Il piano di recupero; 4.2. Gli strumenti polifunzionali di "programmazione negoziata" e i "programmi complessi"; 5. La rigenerazione edilizia; 6. Conclusioni.

p. 39

Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un «sistema» giuridico

incentivante

Michela Passalacqua, Tamara Favaro

1. I «system» incentivanti: le Parole e le Cose; 2. La Rigenerazione quale pratica di integrazione; 3. Rigenerare incentivando: dai meccanismi premiali della qualificazione urbanistico-edilizia al diritto per la Rigenerazione; 4. Siti industriali dismessi e buone pratiche di riqualificazione; 4.1. Incentivare la bonifica dei *Brownfields* per rigenerarli; 5. Dai *Brownfields* ai *Brighfields*: verso nuove forme di rigenerazione integrata; 6. Per concludere: politiche incentivanti contro incentivi finanziati.

p. 61

- Le risorse della rigenerazione. Alla ricerca dell'innovazione tra valore d'uso e valore di mercato**
Simone Kusci
1. Inevitabili premesse; 2. La dimensione (troppo) ampia della rigenerazione; 3. La rigenerazione nella crescita; 4. La rigenerazione nella crisi; 5. Verso una nuova rigenerazione: valore di mercato vs valore d'uso; 6. Rigenerazione tra mortallassi ed epimortosi; 7. Conclusioni.
- Rigenerare, dove e come: strumenti analitici a supporto della rigenerazione urbana
Valerio Cutini
1. Introduzione; 2. Rigenerare, come e dove; 3. Gli strumenti analitici a supporto della rigenerazione urbana; 4. Un esempio: l'analisi della configurazione urbana come strumento di rigenerazione; 5. Conclusioni.
- Rigenerazione urbana e beni vincolati
Salvatore Vuoto
1. Rigenerazione, patrimonio culturale, disciplina urbanistica, città; 2. Beni vincolati e potere urbanistico alla luce della disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio; 3. Regime dei vincoli e recupero paesaggistico; 4. Beni vincolati e rigenerazione identitaria; 5. Le recenti politiche di semplificazione e liberalizzazione; 6. Qualche cenno sulle prospettive *de jure condendo*.
- La rigenerazione urbana a guida culturale, ovvero come usare la rigenerazione urbana per creare utilità attraverso la cultura
Emanuele Petrilli
1. La produzione culturale come il nuovo settore manifatturiero; 2. Le sei strategie di rigenerazione a guida culturale; 2.1. Strategia orientata al prodotto; 2.2. Strategia orientata al processo; 2.3. Strategia orientata al luogo; 2.4. Strategia orientata al tema; 2.5. Strategia orientata alle persone; 2.6. Strategia orientata al tempo; 3. La ripartizione di Evans; 4. Il caso monumentale: Bilbao e il museo Guggenheim; 5. Conclusioni.
- La rigenerazione degli spazi urbani attraverso percorsi agro-alimentari
Giovanna Pizzanelli
1. La riscoperta di percorsi agro-alimentari urbani: le ricadute sulle funzioni amministrative; 2. La città, da luogo di consumo a luogo di produzione; 3. Rigenerare la rigenerazione: la necessità di una visione integrata e trasversale.
- La rigenerazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva
Claudia De Luca
1. Premessa; 2. La sussidiarietà orizzontale, il baratto amministrativo e i patiti di collaborazione; 3. Verso un nuovo modello urbanistico; 4. Conclusioni.

p. 309

p. 289

p. 265

p. 241

p. 223

p. 197

La dimensione fiscale della rigenerazione. Aspetti attuali e prospettive di sviluppo
Antonio Perrone

1. Rigenerazione e fiscalità: una mancanza di obiettivi; 2. Lodierna disciplina fiscale delle attività di rigenerazione; 2.1. Segue: Inconcludibilità di un'ipotetica funzione corrispettiva del tributo con la natura e la struttura delle tasse; 3. Interpretazione degli artt. 24, D.L. 13/2014 e 190, D.Lgs. 50/2016; 3.1. Segue: Il vincolo di inerenza o corrispondenza riferito all'agevolazione nell'abrogato art. 24 del decreto "sblocca Italia"; 3.2. Segue: Il vincolo di corrispondenza riferito all'agevolazione nel baratto amministrativo; 3.3. Segue: Il vincolo di (inerenza o) corrispondenza riferito al tributo in sé; 4. Una diversa prospettiva della fiscalità; 5. Una diversa prospettiva del rapporto fra fiscalità e rigenerazione.

II Mercato obbligazionario per investire nelle città

Franческа Romana Medda
1. Introduzione; 2. *Muni-Bonds*: L'esperienza americana; 3. Investimenti urbani e i rischi di investimento; 4. Una soluzione collettiva per le città; 5. Conclusioni.

p. 113

La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio
Valentina Giomi

1. L'idea della rigenerazione nella legge regionale Toscana; 2. Il difficile equilibrio funzionale della rigenerazione; 2.1. Rigenerare: una risposta operativa ad un bisogno strategico; 2.2. Rigenerare per riabilitare, ma a regole invariate; 3. La forma giuridica della rigenerazione nella legge Toscana; 4. Il profilo statico della rigenerazione: struttura ed ambito operativo; 5. Il profilo dinamico della rigenerazione: il procedimento ad iniziativa privata; 6. Ripensare la rigenerazione nelle realtà locali della Toscana: un nuovo modo di essere cittadini.

p. 127

La rigenerazione urbana alla Lombardia
Massimo Kossati

1. Premessa; 2. Il consumo di suolo quale anticamera per la rigenerazione urbana; 3. I primi stimoli normativi derivanti dal consumo di suolo e le novità di oggi; 4. Gli strumenti esistenti e le nuove prospettive lombarde in materia di rigenerazione urbana.

p. 153

Quali regole per la rigenerazione sostenibile del patrimonio edilizio
Ilde Forzone

1. Introduzione; 2. La rigenerazione tra esigenze di sostenibilità ambientale e di rilancio dell'economia: la centralità dei profili edilizi; 3. Gli strumenti per la rigenerazione urbana sostenibile: i titoli abilitativi; 4. La rigenerazione nel Testo Unico Edilizia; 5. Conclusioni.

p. 173

Syllabario della rigenerazione
Alessandro Dimisi, Tamara Favaro, Ilde Forgiome

Profilo degli autori

p. 325

p. 339

Prefazione

Marco Dugato

Prefazione - Marco Dugato

La rigenerazione urbana (o urbanistica, secondo alcuni) è tema attualmente oggetto di grande attenzione da parte della dottrina giuridica. Gli studi più completi e accreditati hanno sommato all'analisi dei profili giuridici l'indagine delle prospettive territoriali, ambientali, sociali ed economiche, così da fotografare il tema nel suo complesso apparire, dando conto dell'ezologia dei fenomeni, delle criticità sostanziali e delle risposte del diritto, motivandone adeguatezza o carenze. Accade spesso, tuttavia, che le diverse prospettive restino tra loro separate, così che i temi giuridici e quelli legati alle altre scienze finiscono per rimanere oggetti distinti e del tutto autonomi, al più giustapposti, e che il lettore è costretto, con gli inevitabili limiti delle fonti che gli sono propri, a ricorrere ad un proprio sguardo di sintesi, spesso imperfetto e parziale.

L'opera curata da Michela Passalacqua, Alfredo Fioritto e Simone Rusci sfugge all'ottica "divisionista" e riesce, per ognuno degli argomenti e dei profili trattati, a fondere le diverse prospettive in un unico ragionamento multidisciplinare. Il quadro descritto è così puntuale e pienamente soddisfacente; le criticità sono mostrate sotto ogni angolatura e le soluzioni (a volte, le proposte) convincono perché messe alla prova sul piano della tenuta complessiva. E ciò accade anche per gli studi di più marcato segno giuridico, quali sono, ad esempio, quello di Carrei ed Amante sugli *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana* e quello di Fioritto su *Come pianificare la rigenerazione urbana* (un entrambi il *leit motiv* rappresentato dal riferimento costante alle fonti e alle norme e esso stesso il frutto dell'elaborazione e dell'analisi dei fallimenti (tanti) e dei successi (non tanti) del positivismo urbanistico) o quello di Passalacqua e Favaro su *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un «sistema» giuridico incentrato* (che perfettamente coglie la fusione tra le caratteristiche economiche e materiali dell'impresa industriale e la credibilità delle soluzioni giuridiche ancora

La dimensione fiscale della rigenerazione. Aspetti attuali e prospettive di sviluppo.

Antonio Perrone

La dimensione fiscale della rigenerazione - Antonio Perrone

1. *Rigenerazione e fiscalità: una commanza di obiettivi*

L'interesse per la dimensione fiscale delle attività di rigenerazione di beni e, nello specifico, per quelle di rigenerazione c.d. urbana, cresce comparativamente allo sviluppo di queste attività ed allo loro sistematizzazione e concettualizzazione giuridica. Il tema, come abbiamo già osservato in altre occasioni di studio (Perrone, 2017), è trasversale ed interdisciplinare, non soltanto fra le materie giuridiche, ma anche fra quelle sociologiche, urbanistiche, ecc. Ed è proprio questa marcata interdisciplinarietà che non può lasciare insensibili gli studiosi di diritto tributario, che devono chiedersi se il ruolo che i tributi possono giocare nel favorire le attività di rigenerazione sia destinato a rimanere marginale, circoscritto cioè a pochissime tipologie di prelievi con specifiche caratteristiche, o se non possa, di contro, essere più incisivo, e cioè di effettivo ed importante stimolo per quelle attività.

L'attrazione delle attività di rigenerazione di beni all'area della fiscalità è, invero, quasi inevitabile, ove solo si consideri che la *funzione* di rigenerazione di beni (Chiti, 2017) persegue interessi di carattere generale, che riguardano cioè la collettività nel suo insieme. Rigenerazione e fiscalità, dunque, hanno un obiettivo, almeno parzialmente, coincidente. L'una e l'altra mirano, seppur la prima in un ambito più circoscritto e diretto e la seconda in ambito più allargato ed indiretto, al perseguimento di interessi della collettività. Le attività di rigenerazione perseguono tali interessi attraverso la cura, il mantenimento, il riuso, ecc., di beni comuni e condivisi che, in quanto tali, sono di interesse per la collettività. I tributi, d'altro canto, mirano al finanziamento della spesa pubblica per il perseguimento di interessi della collettività e fra questi possono certamente rientrare,

quantomeno a livello locale, le attività che mirano alla rigenerazione delle funzioni e dei modi di utilizzo di beni comuni e condivisi che, in assenza di quelle attività, andrebbero inevitabilmente persi.

Nella dimensione urbana, per esempio, questa mancanza di obiettivi è plasticamente evidente. Fra le attività di rigenerazione, infatti, si annoverano quelle di cura, tutela e mantenimento del decoro di aree e spazi fruibili in maniera condivisa dalla collettività; ma si annoverano anche quelle di manutenzione di beni di valore artistico e culturale, di riconversione di siti industriali dismessi ed incidenti nel tessuto urbano (Rassalacqua, 2017), di tutela dell'ambiente, della qualità dell'aria, dell'acqua, ecc. È innegabile, però, che le stesse attività possono parimenti essere realizzate dalle amministrazioni locali. Anzi, quelle attività tradizionalmente competono a quelle amministrazioni e l'intervento dei cittadini *attivi* è sussidiario, non escludente. È poi evidente che le pubbliche amministrazioni, per la realizzazione di quelle attività, utilizzano *risorse* finanziarie che provengono dai tributi, in parte da quelli locali, in parte da quelli erariali ed oggetto di trasferimento agli enti locali. In questo senso, la coincidenza fra gli obiettivi della rigenerazione e quelli della fiscalità (intesi come obiettivi che si perseguono attraverso il pagamento dei tributi) diventa tangibile. Questa coincidenza attiene, in particolare, ai beni oggetto della rigenerazione, ed alle finalità della stessa. Si tratta di rendere funzionali e utilizzabili beni potenzialmente utili alla collettività che, in assenza di interventi (del privato o del pubblico) volti al loro recupero, mantenimento o diverso utilizzo, finirebbero con il deteriorarsi irrimediabilmente. In una parola, la coincidenza di obiettivi è coincidenza di interessi perseguiti, che fanno capo ad una collettività defnita. Le attività di rigenerazione mirano a tutelare quegli interessi direttamente, mediante l'impegno dei cittadini attivi; i tributi mirano a tutelare quegli interessi indirettamente, fornendo la risorsa finanziaria che le pubbliche amministrazioni devono impiegare per la cura degli stessi. Non è un caso che una delle spinte allo sviluppo delle attività di rigenerazione urbana da parte dei cittadini sia stata la drastica riduzione delle risorse finanziarie degli enti locali, dovuta ai tagli dei trasferimenti erariali e non ricompensata dall'incremento del gettito dei tributi locali.

Quale potrebbe essere, in termini fiscali, l'effetto dell'evidenziata coincidenza di obiettivi? Possiamo sostenere che l'esercizio delle attività di rigenerazione è, in fondo, un modo alternativo di concorrere alla spesa pubblica? E quindi un modo alternativo di pagare i tributi?

Le superiori domande proiettano una serie di questioni giuridico/fiscali

di particolare spessore.

Intanto c'è il problema del fattore *collegamento* tributi/spese pubbliche

indivisibili. I tributi, ed in particolar modo le imposte, cioè, non si pagano certo per finanziare le sole attività di rigenerazione di beni comuni e dunque diventa impraticabile comprendere quali tributi utilizzare per favorire le attività di rigenerazione ed in che misura sia possibile utilizzarle. Insomma, se pur volessimo ammettere che si può concorrere alla spesa pubblica, non solo pagando tributi, ma anche esercitando *attività* di interesse collettivo, deve essere chiaro che questa è solo una forma alternativa di concorso. Opera, poi, un fattore che potremmo definire di *legittimazione costituzionale*. Notoriamente la materia fiscale, nel nostro ordinamento, è governata dal principio di capacità contributiva, di cui all'art. 53 Cost. Si tratta allora di comprendere quanto sia elastico questo principio e se al suo interno possa rientrare anche una forma di concorso diverso dal pagamento dei tributi. Infine opera il decisivo fattore di bilancio. Se dovessimo ammettere che l'esercizio di attività di rigenerazione è un diverso modo di concorrere alle spese pubbliche, dovremmo necessariamente chiederci quanto valgono quelle attività, e cioè qual è il loro equipollente in danaro, che non affluirebbe al bilancio perché il concorso alla pubblica spesa non sarebbe adempito con il versamento di pecunia, ma con l'esercizio, per l'appunto, dell'attività di rigenerazione. Il che pone inevitabilmente il problema di comprendere come debba essere ricompensata la mancata imputazione a bilancio dell'importo equipollente all'imposta non versata da coloro che contribuiscono mediante attività di rigenerazione.

In altre occasioni di studio, alle quali rimandiamo (Perrone, 2017a), ci siamo occupati di tali problematiche e la risposta che abbiamo ritenuto più plausibile è che, seguendo un approccio costituzionalmente orientato, peraltro compatibile con i principi generali della materia tributaria, non si possa aprioristicamente escludere un ruolo della fiscalità come strumento idoneo a favorire le attività di rigenerazione o, più in generale, attività esplicantesi in forme di sussidiarietà orizzontale. Non ripeteremo qui quelle conclusioni. L'obiettivo del presente contributo è, invece, quello di effettuare un'analisi del panorama normativo esistente in tema di rapporti fra fiscalità e rigenerazione e studiare possibili prospettive di sviluppo.

2. *L'odierna disciplina fiscale delle attività di rigenerazione*

Intanto va detto che il nostro legislatore nazionale sembra aver riconosciuto, sebbene con un approccio non perfettamente lineare, che esiste un

legame fra attività di rigenerazione poste in essere da privati cittadini e fiscalità, nel senso che quest'ultima può costituire un fattore di stimolo per le prime. Negli ultimi anni, infatti, sono state emanate due norme in cui è previsto l'uso dello strumento fiscale quale fattore incentivante di attività di rigenerazione espletate sotto l'ampio ombrello della c.d. sussidiarietà orizzontale. Si tratta dell'art. 24 del D.L. 133/2014 (c.d. *Sblocca Italia*), e dell'art. 190 del D. Lgs. 50/2016. Disposizioni, quest'ultima, (problematicamente) rubricata *baratto amministrativo*.

La strada intrapresa, come anticipato, è però impervia e solleva non poche questioni, tanto dal punto di vista teorico, quanto da quello pratico. È probabilmente la miglior riprova del fatto che le citate disposizioni sconterebbero i problemi di sistemazione teorica ed un deficit di efficacia è data dalla repentina abrogazione della prima di esse. L'art. 24 del decreto *Sblocca Italia*, infatti, è stato abrogato a seguito delle modifiche che il D. Lgs. 56/2017 ha apportato al D. Lgs. 50/2016 (e cioè quello stesso corpo normativo che, all'art. 190, contiene la previsione del c.d. *baratto amministrativo*). Di fatto, quella norma è stata in vigore per meno di tre anni e l'unica disposizione – quantomeno a livello statale – che oggi prevede incentivi fiscali per le attività di rigenerazione rimane quella del c.d. *baratto amministrativo*.

Sul piano dell'impostazione del rapporto attività di rigenerazione/incentivazioni fiscali le due norme richiamate sono, almeno in parte, sovrapponibili.

Gli *interventi* – e cioè le attività dei cittadini – cui esse fanno riferimento sono pressoché gli stessi e possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade. Ovvero si può trattare di interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. Più ampia, da questo punto di vista, era la disposizione dello *Sblocca Italia*, che operava un generale richiamo alle attività volte alla "valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano". Richiamo assente nella norma del *baratto amministrativo*.

Quanto al profilo fiscale, entrambe le norme hanno previsto lo strumento dell'agevolazione, sotto forma di riduzioni o esenzioni di tributi comunque amministrati da enti locali, stabilendo, a fattor comune, che tali agevolazioni sono concesse "in relazione alla tipologia degli interventi". Vi sono, invece, delle differenze. L'art. 24 si riferiva ai *Comuni*; l'art. 190, invece, richiama gli *enti territoriali*. L'art. 24 prevedeva il requisito

dell'*inerenza* fra l'agevolazione fiscale ed il tipo di attività posta in essere. L'art. 190, invece, richiama il più ristretto requisito della *corrispondenza*, ed aggiunge un riferimento ad una non meglio specificata utilità nei confronti della comunità. Non è replicata, nell'art. 190, la previsione di una priorità concessione delle agevolazioni a "comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute", che era contenuta nell'art. 24. Ma la differenza sostanziale più importante risiede nel fatto che il *baratto amministrativo*, si affranca dalla sussidiarietà, che era invece espressamente prevista nell'art. 24, ed è collegato ai contratti c.d. di "partenariato sociale". Sono solo gli interventi previsti all'interno di tali contratti che possono beneficiare delle riduzioni o esenzioni di tributi. Nel D. Lgs. 50/2016 (c.d. "codice dei contratti pubblici"), da questo punto di vista, è stata operata una disarticolazione, in quanto gli interventi di sussidiarietà orizzontale sono previsti dall'art. 189, ed il *baratto amministrativo* è, invece, previsto dall'art. 190. Ciò genera, almeno ad una prima sommaria analisi, una certa confusione, poiché non si comprende, a questo punto, se ad applicarsi (come noi crediamo) alle attività di rigenerazione rientranti nelle forme di sussidiarietà orizzontale, o se invece queste attività debbano oggi essere ricomprese esclusivamente nell'art. 189.

Quanto al profilo fiscale, il primo aspetto che immediatamente si rileva da un'analisi, anche sommaria, delle norme è l'esclusivo riferimento a tributi amministrati dagli enti locali, che per lo più coincidono con le *tasse*. L'art. 24 si riferiva a quelli dei *Comuni*, l'art. 190 estende il riferimento a quelli degli "enti territoriali". È assente, in ogni caso, il riferimento ai tributi c.d. *erariali*, e – prime fra tutte – le *imposte* sul reddito.

Probabilmente ciò è dovuto al fatto che la legislazione nazionale si è sviluppata traendo spunto dalla regolamentazione locale. Il fenomeno della rigenerazione, infatti, quanto alla sua sistemazione giuridica, ha avuto (ed ancora conserva) una dimensione preminentemente locale. Sono i *Comuni*, e fra essi per primo il *Comune di Bologna*, che hanno giuridicamente riconosciuto il valore ed il ruolo dei cittadini *attivi*, l'importanza delle attività di rigenerazione, la possibilità di stringere "parti di collaborazione" nel più ampio quadro della sussidiarietà orizzontale e, non da ultimo, l'uso delle agevolazioni fiscali come fattore di stimolo. È l'art. 20 del regolamento del *Comune di Bologna* sull'amministrazione dei beni condivisi (che è stato poi utilizzato quel prototipo per l'adozione di un analoghi regolamenti in molti *Comuni italiani*) che, per, primo, ha pre-

visto la possibilità di utilizzare "esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali".

Che i regolamenti comunali prevedano l'utilizzo di tributi locali, e quindi di tasse, è ovvio, non avendo i Comuni competenza sui tributi erariali. E meno ovvia, almeno a nostro modo di vedere, l'assenza di qualsiasi riferimento alle imposte nelle disposizioni nazionali (e cioè nelle norme di legge) sopra richiamate. Anche perché, come vedremo, seppur di primo acchito si potrebbe pensare che le tasse sono i prelievi che meglio si prestano a svolgere una funzione incentivante delle attività di rigenerazione, di fatto il modo in cui è previsto l'uso delle agevolazioni negli artt. 24 (del decreto *Sblocca Italia*) e 190 (*baratto amministrativo*) dà l'idea di un incentivo fiscale inteso in termini di "corrispettività". Un concetto (quello di corrispettivo) che, per definizione, è estraneo all'area dei tributi (tanto alle tasse quanto alle imposte) e che considera l'incentivo fiscale come una forma di remunerazione delle attività di rigenerazione; il che è esattamente ciò che non possiamo chiedere ai tributi.

Invero, se volessimo adottare una logica pragmatica, non condizionata dai principi giuridico/fiscali, potremmo ben sostenere che le attività di rigenerazione comportano prestazioni (da parte dei cittadini attivi) che competerebbero all'amministrazione locale, per cui i cittadini si sostituiscono alla stessa. Quest'ultima, dunque, potrebbe remunerare tali attività con sconti d'imposta ragguagliati al valore economico delle prestazioni. In questo senso il termine *baratto amministrativo* sarebbe correttamente utilizzato. Il sostantivo *baratto*, infatti, suggerisce un'equivalenza economica fra i beni barattati, e pertanto l'attività di rigenerazione verrebbe barattata con l'agevolazione tributaria e la riduzione del prelievo dovrebbe essere equivalente al valore economico della prestazione resa.

Tale soluzione, però, è inconciliabile con la natura e con la struttura dei tributi (anche delle tasse) e, accanto agli ostacoli teorici, comporta difficoltà pratiche.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, come si fa a calcolare con esattezza il valore economico della prestazione di rigenerazione che dovrebbe essere remunerata? Ma, soprattutto, nelle ipotesi (che poi sono le più frequenti) in cui la prestazione è resa in forma associata, come si fa a calcolare il valore/quota delle prestazioni del singolo associato?

Ferme le difficoltà pratiche, è però sotto il profilo teorico che, a nostro modo di vedere, sorgono i problemi di più difficile soluzione. L'idea del "baratto amministrativo", infatti, si coniuga con quella concezione corri-

spettiva dei tributi, di cui si è detto dianzi, che convince poco (o, quanto meno, convince pochi).

Certamente, nessuna corrispettività può essere ravvisata nelle imposte, che notoriamente sono tributi c.d. "acausali", retti dal principio della capacità contributiva che non misura il pagamento del tributo su ciò che si riceve in cambio (in termini di spesa pubblica), come la logica corrispettiva imporrebbe, ma misura l'obbligo di contribuzione sulla manifestazione di ricchezza (secondo la concezione tradizionale) o sull'esigenza di ripartire il carico fiscale in capo ai consociati (secondo una moderna concezione aperta di capacità contributiva).

Ma anche nelle tasse, che possono rientrare fra i tributi c.d. "causali" (Del Federico, 2009) e che sono rette dal criterio del beneficio, non vi è alcuna corrispettività, intesa in senso sinallagmatico, fra pagamento del tributo e prestazioni di spesa pubblica. E ciò quale che sia la teoria cui si aderisce in ordine alla natura giuridica di questi tributi.

2.1. Segue: Inconciliabilità di un'ipotetica funzione corrispettiva del tributo con la natura e la struttura delle tasse

Quanti ritengono che le tasse, o più in generale i tributi c.d. "paracommutativi", rappresentino l'odierna evoluzione della teoria dello *scambio*, infatti, lo intendono come "scambio di utilità" (Moschetti, 1973) che, si badi, è cosa ben diversa dallo scambio di prestazioni (prestazione patrimoniale del cittadino che paga la tassa vs prestazione di servizio dell'ente locale?). Si privilegia, in questo caso, il criterio funzionale, che identifica nello *scambio di utilità* la natura del tributo. Il che, però, non significa riconoscere la natura sinallagmatica delle tasse. La circostanza che lo scambio di utilità venga identificato come criterio di legittimazione del prelievo, non implica il riconoscimento della corrispettività delle prestazioni fra cittadino e pubblica amministrazione. È vero il contrario. La *natura*, infatti, è elemento di giustificazione della norma che pone il tributo, ed è quindi proprio quell'elemento che esige che il rapporto abbia fonte nella legge e non possa essere disciplinato se non dalla legge, e non certo dall'autonomia privata delle parti. In altri termini, ci sembra che se le tasse hanno fonte nella legge e perché il criterio di legittimazione delle stesse (lo scambio di utilità), ad un tempo, giustifica ed esige che la regolamentazione del rapporto sia giuridica, e lo esige per mantenere il rapporto entro il profilo della coattività (che in assenza della legge, tale rapporto sarebbe libero e volontario). C'è uno scambio di utilità alla base delle tasse, ma non è uno scambio che

trova fondamento nell'autonomia volontà delle parti, ma lo trova nella norma; è uno scambio di utilità coercitivo, che è criterio di legittimazione del tributo. A questo punto, è la stessa *ratio* che impone la natura pubblicistica del rapporto e che esclude categoricamente la possibilità di configurarlo in termini privatistici, sinallagmatici, di scambio di prestazioni. E, d'altro canto, coloro che hanno privilegiato il metodo funzionale, ritenendo che alla base delle imposte vi sia la capacità contributiva ed alla base delle tasse vi sia il criterio del beneficio (nella forma dello scambio di utilità) non hanno, poi, concepito la struttura della tassa in termini corrispettivi. Come detto, lo scambio di utilità non è scambio di prestazioni.

Quanti, invece, non condividono il criterio funzionale, hanno inteso privilegiare il metodo c.d. strutturale, "prestando altresì particolare atten-

Seguendo quest'impostazione, la correlazione fra le utilità "caratterizza giuridicamente la fattispecie imponibile" e non è "relegata a mera *ratio* del tributo". Insomma, la correlazione fra le utilità entra nel presupposto del tributo, nel senso che è elemento che la norma considera quale parte strutturale del presupposto. Lo schema, dunque, è quello classico della fattispecie tributaria: legge-presupposto-obbligazione, ed è la legge che introduce la correlazione fra le utilità nella struttura del presupposto, per cui "il presupposto dei tributi paracommutativi consiste in una situazione che determina o necessariamente si ricollega al godimento di un bene pubblico, e/o all'esplicazione di un'attività dell'ente pubblico in favore del contribuente o di un gruppo, giuridicamente qualificato, del quale egli fa parte" (Del Federcio, 2009). È naturale conseguenza, allora, escludere qualsivoglia rilevanza corrispettiva al rapporto fra il cittadino che versa il tributo e la pubblica amministrazione che fornisce il servizio, poiché nei tributi "paracommutativi" (parzialmente diversa è la conclusione con riferimento alle tasse c.d. facoltative), il godimento (utilità) che caratterizza la fattispecie "non ha rilevanza sinallagmatica (corrispettiva)", nel senso che "non vi sono reciproche obbligazioni delle parti". Utilità che il cittadino può ritrarre dall'attività della pubblica amministrazione, pertanto, è elemento qualificante del presupposto del tributo, ma non dà luogo ad un rapporto a prestazioni corrispettive, in quanto - sotto il profilo genetico - il rapporto è legge-presupposto-obbligazione, e dunque il cittadino non versa la tassa perché riceve in cambio una prestazione, ma perché lo impone la legge. La conclusione è che i tributi "paracommutativi" sono certamente caratterizzati da una correlazione tra attività pub-

blica e prestazione patrimoniale del contribuente, ma tale correlazione è giuridicamente rilevante a livello di fattispecie imponibile, "giammai per far riferimento a rapporti tributari corrispettivi e commutativi (in termini civilistici)[...]" (Del Federcio, 2009).

Se questi sono i termini del contendere della dottrina tributaria con riguardo al tema della natura giuridica e struttura delle tasse, ci sembra ovvio che in quella natura ed in quella struttura non vi è alcuno spazio per una concezione *corrispettiva*. Se volessimo intendere l'espressione "baratto amministrativo" come uno scambio fra prestazioni economicamente equivalenti, e cioè prestazione del cittadino attivo e correlata riduzione del tributo da parte dell'ente locale, tale strada non sarebbe praticabile. Difatti, se il rapporto fra il cittadino che paga la tassa e l'ente locale che l'applica non può essere ricostruito come un rapporto sinallagmatico a prestazioni corrispettive, ne consegue che il versamento della tassa non può essere concepito come la remunerazione che il cittadino paga per l'utilità che ritrae dal servizio. Di converso, se il cittadino si attiva per fornire, sussidiariamente all'ente locale, una prestazione che spetterebbe all'ente realizzando, non si può pensare che la riduzione del prelievo, attuata dall'ente locale per favorire l'iniziativa del cittadino, sia una remunerazione ragguagliata al valore della prestazione di quest'ultimo. Il *baratto* è, cioè, lo scambio alla pari fra la riduzione del prelievo e la prestazione del cittadino attivo, richiede inevitabilmente una struttura corrispettiva, sinallagmatica, che è, però estranea alle tasse.

L'interpretazione che ieri potevamo dare all'art. 24 del decreto *Sblocca Italia* e che oggi possiamo dare all'art. 190 del D. Lgs. 50/2016, deve, dunque, essere diversa.

3. Interpretazione degli artt. 24, D.L. 133/2014 e 190, D.Lgs. 50/2016

L'approccio esecutivo alle norme degli artt. 24 e 190, quantomeno quello riconducibile all'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEI) ed alla Corte dei Conti, sembra però aver privilegiato proprio quel profilo di corrispettività fra agevolazione ed interventi di rigenerazione che a noi sembra poco compatibile con la morfologia dei tributi locali e delle tasse in particolare.

Intanto va detto che la formulazione delle due norme non è delle migliori. Richiedere, infatti che vi sia inerenza (o "stretta inerenza", come ha puntualizzato la Corte dei Conti nella delibera che analizzeremo di seguito) o corrispondenza fra le "riduzioni o esenzioni di tributi" ed il tipo

di attività posta in essere dai cittadini attivi, non chiarisce se quei requisiti vadano riferiti all'agevolazione o al tributo in sé. Proveremo ad analizzare le due ipotesi.

3.1 Segue: *Il vincolo di inerenza o corrispondenza riferito all'agevolazione nell'abrogato art. 24 del decreto Sblocca Italia*

Se l'inerenza (o la corrispondenza) sono riferiti all'agevolazione, ciò vuol dire che il vincolo corre fra questa e l'attività, nel senso che l'agevolazione può essere concessa solo nell'esercizio della stessa, escludendo, quindi, una fruizione *personale*, svincolata da quell'esercizio.

Concretamente, considerando tributi quali la TARI o la TASI, l'agevolazione dovrà essere riferita alle tasse che dovrebbero essere corrisposte dall'associazione di cittadini (o dal cittadino singolo) nell'esercizio dell'attività e non a quelle che il cittadino, in quanto tale, è tenuto a pagare in proprio per il possesso di un immobile. L'esenzione, pertanto, dovrebbe riguardare la TARI o la TASI che maturano in conseguenza dell'esercizio dell'attività. Non possiamo dimenticare, però, che il presupposto della TARI non è l'esercizio in sé di un attività, ma il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani, e che il presupposto della TASI è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di aree edificabili (ad eccezione, in ogni caso, dei terreni agricoli e dell'abitazione principale) come definiti ai sensi dell'imposta municipale propria. In entrambi i casi, dunque, ipotizzando che il vincolo di inerenza corra fra l'agevolazione e l'attività, la prima sarebbe fruibile soltanto se l'attività sia svolta presso un immobile che sia nel possesso (o anche nella detenzione) di coloro che la esercitano e sarebbe riferibile esclusivamente a quell'immobile e non anche a quelli posseduti, a titolo personale, da coloro che svolgono l'attività. Tanto l'IFEL quanto la Corte dei Conti, hanno accreditato questa linea eseguita, ritenendo che il requisito dell'inerenza sarebbe rivolto all'agevolazione e non al tributo. Va detto, però, che soprattutto nell'interpretazione che l'IFEL ha dato dell'abrogato art. 24, si evidenzia, proprio sotto questo profilo, una possibile incoerenza.

Nella nota IFEL del 16 ottobre 2015, infatti, si precisa che in presenza di associazioni di cittadini, la riduzione o l'esenzione potrà essere accordata, in via del tutto prioritaria, alle obbligazioni tributarie di cui è soggetto passivo l'associazione stessa, raggiungendo che, in caso di "incapienza" - cioè di scostamento negativo tra valorizzazione dell'attività di pubblico interesse posta in essere e agevolazione attribuibile al soggetto associativo

- il beneficio può estendersi ai soggetti componenti l'associazione. Ciò significa che: i) l'agevolazione è ragguagliata al presumibile valore dell'attività; ii) l'agevolazione è concessa, in prima battuta, all'associazione che svolge l'attività; iii) se l'ammontare dell'agevolazione supera l'ammontare dei tributi riferibili all'associazione (in ciò consiste l'incapienza), la differenza potrà essere fruita personalmente dagli associati.

La nota in esame pone due problemi. Intanto, se il vincolo di inerenza opera fra l'agevolazione e l'attività, per cui la prima può essere concessa solo nell'esercizio dell'attività, non si vede come possa giustificarsi - nel caso di "incapienza" - il riferimento al soggetto associato. In altri termini, se l'agevolazione, quando *incapiente*, può essere concessa in proprio a quest'ultimo, viene allora meno il vincolo di inerenza di cui si è detto, per cui l'agevolazione sarebbe fruibile anche in proprio dall'associato. Essa, pertanto, sarebbe fruibile per l'esercizio dell'attività (in quanto si svolge la stessa o vi si partecipa), ma non necessariamente nell'esercizio della stessa (e cioè con riferimento ai soli tributi che maturano nell'esercizio della stessa). L'aspetto più problematico, però, è proprio nel riferimento all'incapienza. Essa, infatti, nella misura in cui identifica una differenza negativa fra l'ammontare dell'agevolazione fruibile dall'associazione e l'ammontare dei tributi da questa dovuti, implica che l'agevolazione sia misurata sul valore economico dell'attività (che può essere superiore all'ammontare dei tributi dovuti dall'associazione) e dunque, inevitabilmente, che essa sia un *corrispettivo* dell'attività, che remunererà quel valore. Come anticipato, la logica della *corrispettività* (tra agevolazione ed attività), estranea alla natura giuridica dei tributi (e delle relative agevolazioni), è, invece, quella su cui è basata l'interpretazione dell'art. 24.

Lo stesso IFEL, invece, ha quasi immediatamente rettificato la sua interpretazione e, con una successiva nota del 22 ottobre 2015, ha abbandonato il riferimento all'incapienza, prevedendo che i singoli associati (ed anche gli eventuali partecipanti al progetto, sebbene non associati) possono essere beneficiari dell'agevolazione a prescindere dall'incapienza della stessa. Il che, però, non risolve il problema ed anzi, forse, lo complica, poiché non si comprende, a questo punto, se il vincolo di inerenza operi fra l'agevolazione e l'attività o fra il tributo e l'attività (come lascerebbe pensare la possibilità, concessa agli associati, di fruire dell'agevolazione). Peraltro, nella nota del 22 ottobre 2015 l'IFEL ammette la *barattabilità* dei debiti tributari, e cioè la possibilità per il cittadino di estinguere debiti fiscali pregressi con l'ente locale attraverso prestazioni che vengono svol-

di corresponsività più evidente fra agevolazione ed attività, e cioè quella di *compensatoria* del debito fiscale, non è praticabile.

3.2. Segue: *Il vincolo di corrispondenza riferito all'agevolazione nel baratto amministrativo*

Le perplessità che abbiamo evidenziato circa l'interpretazione data all'abrogato art. 24 del decreto *Sblocca Italia*, non vengono certo meno se passiamo a considerare l'art. 190 del D. Lgs. 50/2016 (c.d. codice dei contratti pubblici).

Intanto, come anticipato, desta qualche dubbio la disarticolazione normativa che è stata operata, e per effetto della quale le attività di sussidiarietà orizzontale sono oggi regolate dall'art. 189, ed invece l'utilizzo delle agevolazioni fiscali, sotto forme di esenzione o riduzione dei tributi amministrati dagli enti locali, è disciplinato nel "baratto amministrativo" di cui all'art. 190. Questa scelta, volendo, poteva anche considerarsi fiscalmente neutra fin tanto che era in vigore l'art. 24 del decreto *Sblocca Italia*, il quale prevedeva espressamente che le agevolazioni fiscali relative a tributi locali erano concesse "in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività". La possibilità di utilizzare quei tributi come strumenti idonei a favorire (nell'ottica dell'art. 118, ult. comma, Cost.) le attività di sussidiarietà orizzontale, dunque, era garantita da quella norma. Intervenua, però, l'abrogazione dell'art. 24, considerato che l'art. 190 non contiene l'inciso (riferito alla sussidiarietà orizzontale) che era presente in quella norma, e che esso prevede l'utilizzo degli incentivi fiscali esclusivamente per gli interventi realizzati nell'ambito dei contratti di partenariato sociale, ci si chiede - a questo punto - se i tributi locali possano continuare ad essere considerati come strumenti incentivi le attività di sussidiarietà orizzontale (al di fuori de casi di partenariato sociale). Soprattutto ove si consideri che l'art. 189 (che regola gli interventi di sussidiarietà orizzontale), opera un riferimento assai sbilanciato a quei tributi. Il comma 5, infatti, dopo aver previsto la detraibilità (nella misura del 36%) delle spese sostenute per la formula-viste dal comma 2), stabilisce che "successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente". Dunque, stando al citato disposto normativo - in realtà poco chiaro - i tributi locali potranno essere utilizzati "successivamente", e cioè - almeno è questa l'interpretazione che ci sembra più plausibile dell'avverbio - quando sarà prevista un'apposita regolamentazione per il loro utilizzo, e solo per consentire il recupero

re nell'ambito degli interventi previsti dall'art. 24. Non servono soverchie riflessioni per comprendere che, in questa logica *compensatoria* (che, peraltro, farebbe venir meno quei requisiti di spontaneità e volontarietà che sono identitari per le attività di sussidiarietà orizzontale, espressamente richiamate dall'art. 24), la corresponsività e la remunerabilità diverrebbero elementi caratterizzanti del rapporto agevolazione/attività. Tanto l'agevolazione mira a remunerare la prestazione del cittadino, che quest'ultimo avrebbe addirittura la possibilità di estinguere i propri debiti fiscali pregressi anche attraverso l'esercizio di attività utili per la collettività. Il *baratto* si applicherebbe qui nel suo significato più pertinente.

Un intervento chiarificatore è però giunto dalla Corte dei Conti, Sez. Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna che, con deliberazione 27/2016, ha espresso il proprio parere sull'esatta estensione interpretativa dell'art. 24 del decreto "sblocca Italia".

L'interpretazione della Corte dei Conti è fortemente limitativa, in quanto esalta il vincolo di *inerenza*, fra l'agevolazione fiscale e la tipologia di attività posta in essere, fino a farlo divenire *stretto*. Insomma, secondo i giudici contabili "è (...) necessario che sussista un rapporto di stretta inerenzia tra le esenzioni e/o le riduzioni di tributi che il Comune può debbere e le attività di cura e valorizzazione del territorio sopra indicate che i cittadini possono realizzare". Da ciò consegue la conferma che il vincolo (di stretta inerenzia) opera proprio fra l'agevolazione e l'attività e che, pertanto, della prima possa fruiti esclusivamente nell'esercizio dell'attività, escludendo - così - la possibile fruizione *privata* da parte del singolo associato. Un vincolo che sostanzialmente sembra aver allineato la disposizione-ne dell'abrogato art. 24 a quella del "baratto amministrativo" (art. 190 cit.) che, come detto, ha sostituito il requisito dell'inerenzia con quello, assai più stringente, della corrispondenza.

La Corte dei Conti ha però radicalmente escluso la possibilità, ammesse dall'ITFEL, di *compensare* i debiti tributari pregressi del cittadino con le attività di cura e tutela dei beni comuni. Ha escluso, cioè, una "sorta di *dato in solutum* ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale". E ciò perché verrebbe a mancare proprio quel requisito della stretta inerenzia fra l'agevolazione e l'attività, che secondo la Corte dei Conti, ha funzione qualificante del rapporto di *baratto amministrativo*. Sotto questo profilo dobbiamo pertanto registrare che almeno la forma

delle spese sostenute. Il che significa che quei tributi non avranno più la funzione incentivante che essi avevano con l'art. 24, ma esclusivamente una funzione, diremmo quasi ovvia, di rimborso delle spese sostenute dal cittadino nell'esercizio delle attività di sussidiarietà orizzontale.

Certo, rimangono i regolamenti comunali e, almeno fino a quando non sarà previsto (con norma dello Stato) che i tributi locali non possano avere funzione incentivante per le attività di sussidiarietà orizzontale, i Comuni potranno continuare ad utilizzarli per favorire quelle attività. Detto ciò, si deve però registrare un arretramento, quantomeno sul piano culturale e, della legislazione nazionale. L'esistenza di talune difficoltà (teoriche e pratiche) nell'utilizzo dei tributi locali, come strumenti idonei a favorire le attività di sussidiarietà orizzontale, non avrebbe dovuto indurre ad un'abrogazione dell'art. 24 (sempre che queste siano le ragioni della sua abrogazione), ma ad una migliore formulazione dello stesso.

Tornando, ora, al "baratto amministrativo", dobbiamo ribadire che ciò che nell'art. 24 era un vincolo di inerenza (o "stretta inerenza") fra l'agevolazione e l'attività, diviene ora un vincolo di "corrispondenza". Il che, ci sembra, accentui l'aspetto della corrispettività. Che altro vuol dire, infatti, che l'agevolazione deve essere "corrispondente" al tipo di attività, se non che essa è una forma di corrispettivo volta a remunerare il valore economico di quell'attività?

L'interpretazione oggi più attendibile dell'art. 190, conforme peraltro all'approccio esecutivo seguito dall'IFEL e dalla Corte dei Conti dell'E-milia Romagna, lo renderebbe, di fatto, problematicamente applicabile, quantomeno finché si rimane convinti (come noi siamo) che le agevolazioni fiscali non remunerino alcunché, ma siano strumento di legittimazione da un lato, e di incentivazione dall'altro, di attività a cui si riconosce una rilevanza in termini di interessi generali.

A ciò occorre poi aggiungere le problematiche applicative dell'art. 190 e la questione della dubbia compatibilità con i *patti di collaborazione* previsti dai regolamenti comunali, che sono state analizzate dalla dottrina amministrativistica (Gigliomi, 2017). Insomma, l'interpretazione secondo la quale il vincolo di corrispondenza corre fra l'agevolazione e l'attività è difficilmente accettabile, a meno che non si sia disposti ad ammettere che le riduzioni ed esenzioni dei tributi locali sono volte a remunerare gli interventi dei cittadini attivi e, dunque, sono una forma di corrispettivo per gli stessi.

3-3. Segue: Il vincolo di (inerenza o) corrispondenza riferito al tributo in sé

Proviamo, adesso, a saggiare un'interpretazione diversa, e cioè l'ipotesi che il vincolo di inerenza, ma oggi è più corretto parlare del solo vincolo di corrispondenza, corra non fra l'agevolazione e l'attività, ma fra il tributo in sé e l'attività.

In questo senso corrispondenza significa comunanza di utilità, e cioè che le attività di rigenerazione poste in essere da cittadini attivi perseguono utilità comuni, e cioè comparabili a quelle che la pubblica amministrazione potrebbe perseguire impiegando il gettito dei tributi. L'agevolazione, dunque, sarebbe concessa, non nell'esercizio dell'attività, ma per l'esercizio la finalità (nemmeno tanto sottintesa) di remunerarla, ma per l'esercizio dell'attività, e cioè perché si riconosce che quest'ultima persegue interesse della comunità ragguagliabili a quelli che la pubblica amministrazione potrebbe perseguire con il gettito dei tributi locali. Insomma, il vincolo di corrispondenza riguarderebbe quella comunanza di obiettivi di cui si è detto all'inizio. L'agevolazione, così ragionando, sarebbe strumento che serve (non a remunerare, ma) a favorire un'attività dei cittadini attivi e non sarebbe in alcun modo vincolata al valore economico della stessa, ma sarebbe la conseguenza di un processo di legittimazione giuridica basato su una possibile comparabilità di utilità: l'utilità che le attività di rigenerazione dei cittadini perseguono sarebbe ragguagliabile a quella che gli enti locali potrebbero perseguire impiegando il gettito dei tributi nelle medesime attività di rigenerazione.

In questo senso potrebbe deporre la stessa formulazione dell'art. 190 cit., il quale prevede non soltanto che le riduzioni o esenzioni di tributi debbano essere corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione, ma anche a quelle attività "comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa". Il riferimento all'utilità della comunità di riferimento, potrebbe far pensare che l'agevolazione è concessa perché gli interventi che i privati realizzano (nell'ambito dei contratti di partenariato sociale) manifestano un'utilità *corrispondente* a quella di cui la comunità potrebbe fruire se quegli interventi fossero svolti direttamente dalla pubblica amministrazione impiegando il gettito dei tributi.

Così letta la norma potrebbe sembrare più convincente o, quantomeno, più rispondente alla natura ed alla struttura dei tributi locali, poiché l'agevolazione perderebbe qualsiasi connotazione di corrispettività e sarebbe riconosciuta - secondo il tradizionale schema funzionale (La Rosa, 2011) -

- in quanto essa mirerebbe a perseguire interessi extrasfiscali, ritenuti dal legislatore meritevoli di tutela attraverso l'impiego di strumenti fiscali.

Se così fosse, però, occorrerebbe chiedersi perché l'incentivo fiscale - tramite tributi locali - sia riconosciuto soltanto agli interventi che i cittadini possono svolgere all'interno dei contratti di partenariato sociale e non sia, invece, esteso a tutte le attività di rigenerazione urbana. Ci sembra chiaro, infatti, che, una volta ammessa la comunanza delle utilità perseguibili (attraverso le attività di rigenerazione dei cittadini e attraverso l'impiego dei tributi da parte degli enti locali), non vi sarebbe alcuna ragione di limitare l'incentivo fiscale alla sola figura del contratto di partenariato sociale.

Inoltre, occorre aggiungere che questa *comunanza di utilità* diventa tanto più escludente quanto più tende ad essere coincidente. Un conto, infatti, è richiedere che l'intervento del privato persegua utilità della comunità, e richiedere che la pubblica amministrazione potrebbe perseguire utilizzando il gettito dei tributi, altro è richiedere che l'utilità perseguita dal privato corrisponda a quella del tributo. Da questo punto di vista, l'utilizzo del vincolo di inerenza - previsto dall'abrogato art. 24 - tendeva più labile, e quindi meglio attuabile, la comparazione delle utilità. Non era necessario, cioè, che le attività del privato realizzassero la medesima utilità del tributo perché fosse concessa l'agevolazione, ma era sufficiente una coincidenza *aperta* o, se vogliamo, di massima. La "stretta inerenza", o ancor più la "corrispondenza" - prevista oggi dall'art. 190 - impone, invece, di ravvisare un'identità di utilità. Gli interventi dei cittadini dovrebbero, cioè, realizzare la stessa utilità che la pubblica amministrazione potrebbe perseguire impiegando il gettito del tributo cui l'agevolazione si riferisce. E tutto ciò, ovviamente, finisce con il ridurre notevolmente la possibilità di utilizzo stesso delle agevolazioni, perché è molto difficile dimostrare questa coincidenza di utilità.

Insomma, sembra che ci si trovi di fronte ad un'impasse e che, quale che sia la linea eseguita che si intende perseguire, si frappongono una serie di ostacoli, vuoi pratici vuoi teorici, che fanno dubitare l'interprete.

Non è un caso che, tanto l'IRPEL quanto la Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, abbiano sensibilmente circoscritto il novero dei tributi cui riferire l'agevolazione. Il tributo più congeniale è stato individuato nella TOSAP - o nel COSAP, che tecnicamente non è neanche un tributo - cui è stata affiancata la TARI giornaliera. Si tratta, con evidenza, di poca cosa. Dovremmo quindi rassegnarci ad un utilizzo così limitato delle agevolazioni fiscali come strumento di incentivazione delle attività di rigenerazione?

4. Una diversa prospettiva della fiscalità

Pensiamo che i dubbi e le difficoltà finora prospettate non conducano necessariamente a ridurre, fino quasi ad annullarlo, il ruolo che la fiscalità può giocare come strumento idoneo a favorire le attività di rigenerazione, ma pongano le basi per un mutamento di prospettiva. Mutamento che, almeno in prima battuta, non riguarda i rapporti fra fiscalità e rigenerazione, ma si concentra particolarmente sulla prima e cioè sul ruolo che oggi assume la fiscalità in sé.

Cosa possiamo e dobbiamo chiedere oggi ai tributi? La loro funzione negli anni è rimasta immutata o si è arricchita di nuove prospettive? Certamente i tributi sono stati, e continuano ad essere, una forma (la principale) di finanziamento della spesa pubblica. Essi ripartiscono il carico fiscale tra i consociati e creano le risorse necessarie perché lo Stato possa esercitare una funzione *allocativa* e *redistributiva*, tramite erogazioni, fornitura di servizi pubblici, realizzazione di infrastrutture, sovvenzioni, ecc.

Accanto a questa dimensione *naturale* della fiscalità, però, è stata tradizionalmente abbinata una dimensione c.d. *extrasfiscale*. I tributi, cioè possono essere strumentalmente impiegati per raggiungere talune delle finalità tipiche della spesa pubblica, ma non attraverso il repertorio del gettito che finanzia quella spesa, quanto piuttosto attuando forme di riduzione della tassazione che, per il beneficiario, si manifestano economicamente equivalenti all'impiego della spesa. In altri termini, l'*effetto di spesa*, e cioè l'utilità economica che il destinatario percepisce, può essere ottenuto o erogando direttamente spesa pubblica (finanziata coi tributi) o consentendogli di ridurre il proprio carico fiscale. Il fine ultimo di utilità che si intende perseguire è sostanzialmente equivalente, ma con l'erogazione di spesa pubblica lo si persegue in maniera più diretta, con la riduzione del carico fiscale lo si persegue, invece, in maniera implicita (Fischer, 1992; La Rosa, 2011; Guidara, 2013). E così, ad esempio, se vengono concesse agevolazioni fiscali per le opere di ristrutturazione edilizia su immobili di proprietà privata, e perché si riconosce che quelle opere, per svariate ragioni, perseguono una finalità di pubblico interesse (favoriscono lo sviluppo dell'imprenditoria edile, rendono gli immobili rispondenti alla più moderna normativa in tema di risparmio energetico, ecc.). Questa finalità può essere conseguita direttamente, erogando delle sovvenzioni o contributi ai proprietari immobiliari, o, indirettamente consentendo loro di detrarre fiscalmente una percentuale della spesa sostenuta per la ristrutturazione.

L'agevolazione fiscale, pertanto, persegue in maniera indiretta lo stesso interesse che un contributo in denaro potrebbe attuare in maniera diretta. Secondo questo schema classico, però, la riduzione d'imposta accordata è fondamentalmente estranea alla struttura ed alla *ratio* del tributo, poiché essa non persegue la tipica funzione *strumentale* del prelievo - e cioè la raccolta del gettito - ma un obiettivo finale, che è già allocativo e/o redistributivo, e che è implicitamente comparabile a quello della spesa pubblica. In altri termini, quando la funzione allocativa e/o redistributiva è perseguita, non con l'rogazione della spesa, ma con la riduzione del prelievo, si è fuori dalla finalità tipica del tributo, perché ciò che si intende perseguire è già una funzione di spesa. E per questa ragione che le riduzioni o esenzioni di tributi, e cioè quelle che comunemente vengono definite come *agevolazioni*, sono state considerate come spese pubbliche *implicite*, e cioè come *spese fiscali* (La Rosa, 2011).

Ciò ha consentito di poter efficacemente inquadrare le agevolazioni fiscali sotto il profilo funzionale, in quanto il fattore comune che esse manifestano, al di là delle diverse forme e tipologie con le quali possono essere normativamente riconosciute, è quello della funzione a cui esse tendono. Che non è una funzione strettamente *fiscale*, e cioè di ripartizione del carico fra i consociati, ma è una funzione redistributiva, e cioè di spesa. Spesa *implicita* per l'appunto.

Le agevolazioni, pertanto, non perseguendo la finalità tipica del tributo, rimangono fuori dall'area della fiscalità propriamente detta, e rientrano nell'area della *extra-fiscalità*. Per l'esattezza, secondo la ricostruzione e sistematizzazione più accreditata in dottrina, nell'area della extra-fiscalità c.d. *esterna* (La Rosa, 2011).

Questa tradizionale ricostruzione, che ha mantenuto ben distinta la fiscalità dall'extra-fiscalità, oggi non è più così netta; o, quantomeno, non è necessariamente così netta. Perché nel tempo sono stati pensati e attuati tributi che non perseguono esclusivamente il fine del reperimento di gettito, ma mirano essi stessi al conseguimento di un'utilità collettiva, che non è *estranea* al tributo, ma ne diviene identitaria.

Se pensiamo ai c.d. tributi ambientali *propri*, ciò risulterà evidente: Questi tributi sono eclettici, poiché nascono non soltanto con l'obiettivo di reperire gettito, ma anche con quello di colpire le attività antropiche inquinanti o di spreco di risorse primarie scarse (quali l'acqua, gli oli minerali naturali, ecc.). Essi, dunque, per definizione perseguono una finalità (di interesse collettivo) di tutela dell'ambiente ed i loro eclettismo si percepisce

anche laddove si consideri che, in fondo, nascono per non essere applicati (quanto più il tributo funziona e riduce le attività inquinanti, tanto meno si applica). In questo caso il perseguimento dell'utilità collettiva non è un obiettivo *esterno* al tributo, e cioè un obiettivo che potrà essere raggiunto solo con l'impiego del gettito del tributo (che pure è presente, essendo questi tributi ispirati dal c.d. *polluter pay principle*), ma è obiettivo *interno*, poiché il tributo stesso mira, attraverso il pagamento, a disincentivare le attività inquinanti. La *ratio* di questi prelievi, che ne ribatte la struttura, non è solo quello dell'impiego della spesa per la copertura delle disconnomie esterne causate dalle attività inquinanti, ma è anche quella di impedire che quelle attività vengano svolte, o far sì che lo siano in modo da ridurre al massimo il fattore inquinante. In tributi di questo tipo, dunque, il perseguimento di un interesse della collettività diventa *interno* alla struttura. Detto altrimenti: il perseguimento di un'utilità diffusa non attinge più alla *extra-fiscalità*, ma diviene elemento identitario della *fiscalità*.

La funzione tradizionale dei tributi si arricchisce, così, di una nuova prospettiva. Essi non sono più e soltanto strumenti di ripartizione del carico fiscale finalizzati al reperimento delle risorse finanziarie di uno Stato o di un ente pubblico, ma sono altresì strumenti attraverso i quali è possibile perseguire direttamente un'utilità pubblica, e cioè una finalità di interesse per la collettività o per una comunità identificata.

Questa *nuova* funzione della fiscalità, a nostro modo di vedere, può essere realizzata in due modi: colpendo con il prelievo attività che riducono l'utilità della collettività (cioè che fanno i tributi ambientali *propri* per le attività inquinanti), ovvero riducendo il prelievo per favorire attività che incrementano l'utilità della collettività (tra cui potremmo considerare quelle di rigenerazione urbana).

Ciò che ci sembra chiaro, però, è che le eventuali riduzioni del prelievo, in questo caso, non mirano più a realizzare finalità *extrafiscali*, non sono - cioè - espressione (funzionale) di *extrafiscalità esterna*, ma perseguono finalità *fiscali*, che sono proprie del tributo. Se si riconosce che l'obiettivo di realizzare interessi collettivi, può essere anche *interno* al tributo, nel senso che ne connota la *ratio* e la funzione, allora le riduzioni d'imposta altro non sono se non uno strumento per realizzare un obiettivo del tributo e, dunque, sono espressione diretta di *fiscalità*. Pertanto, seppur noi contemperiamo a parlare di *agevolazioni fiscali*, deve esser chiaro che il termine viene utilizzato in maniera atecnica. Non si tratta di strumenti che perseguono un'extrafiscalità esterna, ma di modi di atteggiarsi del tributo per il

perseguimento di una finalità propriamente *fiscale*. Sono quindi elementi strutturali del tributo.

5. *Una diversa prospettiva del rapporto fra fiscalità e rigenerazione*

Quale può essere la conseguenza di questa nuova prospettiva?

Ci sembra che quella più immediata sia quella di svincolare l'agevolazione dall'attività dei privati. La riduzione d'imposta non è più concessa nell'esercizio dell'attività, ma è concessa perché si ritiene che quell'attività persegua un'utilità di interesse collettivo. Utilità che oggi può essere una finalità diretta dei tributi. Non ci deve essere, pertanto, alcuna attinenza, inerenza ed un rapporto di corrispondenza fra l'agevolazione ed un intervento di privati che realizza un'utilità collettiva. Ciò che occorre, invece, è solo il riconoscimento di quest'ultima. Deve essere riconosciuto, cioè, che i privati, tramite il loro intervento, stanno perseguendo un interesse della collettività e, dunque, che la loro attività ha un'intrinseca utilità economica e/o sociale.

La seconda conseguenza, che è un predicato della prima, è la non necessarietà di un vincolo di attinenza fra la tipologia del tributo e l'attività. La riduzione d'imposta non è concessa perché esiste un qualche vincolo di inerenzia fra il tributo e l'intervento dei privati, ma perché si riconosce che quell'intervento persegue un'utilità collettiva e, parimenti, si riconosce che oggi il perseguimento di un'utilità collettiva è un obiettivo che i tributi possono direttamente perseguire, o attraverso il prelievo (tributi ambientali) o attraverso le riduzioni del prelievo. Insomma, occorre focalizzare l'attenzione sull'attività in sé, e non sul rapporto agevolazione-attività. Per cui se si riconosce che l'attività persegue un'utilità collettiva, il tributo potrà essere utilizzato non per remunerarla, ma per favorirla. La riduzione d'imposta diventa solo un modo per favorire l'attività e ciò, di conseguenza, consente l'uso di qualsiasi tributo.

La terza conseguenza della nuova prospettiva che stiamo cercando di delineare, a questo punto, sarebbe proprio quella di aprire la strada all'utilizzo di qualsiasi prelievo. Non solo le tasse, ma anche le imposte. Difatti, se l'obiettivo è quello di favorire in sé l'attività, riconosciuta utile alla collettività – obiettivo che oggi può essere perseguito direttamente dai tributi – e se, di conseguenza, si ammette che non deve correre un vincolo di attinenza fra attività e riduzione d'imposta, non si vede perché la strada del favorire debba percorrersi solo attraverso le tasse, escludendo le imposte.

In conclusione, la nuova dimensione della fiscalità proietta un diverso rapporto fra i tributi e le attività di rigenerazione. Non sembra più necessaria quella logica *circostrita* che ha ispirato gli artt. 24 del decreto *Sblocca Italia* e 190 del D. Lgs. 50/2016, coniano l'utilizzo dell'incentivo fiscale ai tributi locali. La nuova via del favorire potrebbe essere attuata anche attraverso le imposte, aprendo così un nuovo orizzonte ai rapporti fra fiscalità e rigenerazione.

NOTE

1 Per un elenco aggiornato dei Comuni che hanno già adottato un regolamento analogo (o che sono in procinto di adottarlo) si veda <http://www.labsus.org/it/regolamenti-per-tam-ministrazione-condivisa-det-beni-comuni/>.

2 Osserva, a riguardo F. Moschetti, che il collegamento fra l'art. 53 e l'art. 2 Cost. comporta la non applicabilità del principio di capacità contributiva a quei tributi che trovino la loro "causa giuridica" non nel dovere di solidarietà, ma in una prestazione o in un servizio ricevuto dalla p.a., precisando – altresì – che il collegamento con la prestazione o con il servizio non deve essere "puramente estrinseco od occasionale", ma deve trattarsi di "un collegamento che individui la giustificazione sostanziale della contribuzione". È su queste basi che l'Autore distingue i tributi che trovano la loro *ratio* in un "fatto" espressivo di capacità contributiva (i.e. le imposte) e tributi che trovano la loro *ratio* in uno "scambio di utilità" che è sganciato dalla capacità contributiva (le tasse).

3 In tal senso L. Del Federico sembra condividere l'impostazione di Gian Antonio Micheli – il cui pensiero, peraltro, è espressamente richiamato – il quale osservava che nella ricostruzione della *ratio* del tributo non si può attribuire particolare rilievo a considerazioni di carattere economico e finanziario, nella misura in cui esse non siano recepite dalla norma e, perciò, "trasformate in valutazioni giuridiche".

4 Osserva, a riguardo, L. Del Federico che il vantaggio economico goduto in via indiretta dal privato "assume rilevanza sotto il profilo della fattispecie imponibile, del presupposto di fatto dell'obbligazione ex lege, e non sotto il profilo del rapporto sinallagmatico".

5 Repetibile al seguente indirizzo: http://www.ipsosa.it/-/media/Quotidiano/2015/10/19/Baratto-amministrativo-i-criteri-per-applicarlo-al-tributo-comunale/15IfelBaratto_nota-1607%20pdf.pdf

6 Repetibile in: https://www.fondazioneifel.it/notizie-ed.../338_c8f3f66cc0dc57c25b26c7cb6ezibv18.

7 La letteratura in tema di tributi ambientali è molto vasta e non sarebbe possibile, in questa sede, effettuare una citazione completa. Pertanto, senza alcuna pretesa di esaustività, e solo per voler citare uno degli ultimi scritti sul tema si veda A. Uricchio, I tributi ambientali e la fiscalità circolare, in *Dir. prat. trib.*, 2017, 1849 ss. ed ampia bibliografia ivi citata.

- Perrone, A. (2017). Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale, in Aa. Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Laszio & F. Gigliotti, II Mulino, Bologna, 241 ss.
- Chiti, F. (2017). La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa, in Aa. Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Laszio & F. Gigliotti, II Mulino, Bologna, 15 ss.
- Perrone A. (2017). Sussidiarietà e fiscalità: un nuovo modo di concepire il concorso alle spese pubbliche? *Riv. dir. trib.*, I, 2017, 437 ss.
- Passalacqua, M. (2017). Diritti urbani e interesse generale alla rigenerazione di siti industriali dismessi nella Città, in Aa. Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Laszio & F. Gigliotti, II Mulino, Bologna, 15 ss.
- Del Federico L., I tributi paracomunitari e la teoria di Antonio Berliri della tassa come onere nell'attuale dibattito su autorità e consenso. *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2009, 69 ss.
- Moschetti, F. (1973). *Il principio della capacità contributiva*. Cedam, Padova, 100 ss.
- Gigliotti, F. (2017). La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio, in Aa. Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Laszio & F. Gigliotti, II Mulino, Bologna, 209 ss.
- La Rosa, S. (2011). Le agevolazioni tributarie, in *Scritti scelti*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2011, 243 ss.
- Guidara, A. (2013). Agevolazioni fiscali, in *Diritto on line*.
- Fichera, F. (1992). *Le agevolazioni fiscali*. Cedam, Padova.
- Uricchio, A.F. (2017). I tributi ambientali e la fiscalità circolare. *Dir. prat. trib.*, I, 1849 ss.

Il Mercato obbligazionale per investire nelle città

Francesca Romana Medda

1. Introduzione

Gli investimenti urbani e in particolare quelli infrastrutturali rivestono spesso un ruolo duplice: non solo fungono da volano per la crescita economica, ma supportano anche le iniziative del settore privato, così stimolando ulteriori investimenti (Anderson, 2012; Ahlfeld & Feddersen, 2010; Baldwin et al., 2005). In Europa, la maggior parte degli investimenti pubblici, ovvero circa il 65% del totale investito, è realizzato da enti e autorità locali, quali città o Regioni (*Global Fund for Cities Development*, 2014). Tuttavia, a seguito della recente crisi economica, sono diminuite radicalmente le erogazioni da parte dei governi centrali nei confronti delle autorità locali, con particolare riferimento ai fondi destinati alle città. Nel 2009, le autorità locali europee hanno sofferto una pesante riduzione dei fondi provenienti dai rispettivi governi centrali, e ciò con inevitabili conseguenze. Il valore di questa riduzione è stato pari al 55% e a tale decremento dei fondi centrali è corrisposta anche una riduzione del gettito fiscale, che ha subito una contrazione pari al 61%.

In questo contesto, risulta particolarmente interessante rilevare la difficoltà - dichiarata dal 37% delle autorità locali in Europa - nel riuscire ad ottenere prestiti per effettuare gli investimenti, che abbiano tassi competitivi e siano a lunga scadenza. Ne deriva che nelle città e nelle regioni Europee si osserva un decremento di più del 40% degli investimenti dedicati alle infrastrutture, siano esse infrastrutture sociali come scuole o ospedali o anche infrastrutture critiche, quali strade ed acquedotti (*United Cities and Local Governments*, 2017, 2013).

Se le fonti tradizionali per il finanziamento delle città sono dunque diminuite, è necessario ricorrere a sistemi e meccanismi di finanza che siano alternativi e che possano adattarsi alle situazioni locali. Se ne possono

svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale. Introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE, è stata attuata in Italia con il D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152.

C. DI IMPATTO SANITARIO (VIS)

Valutazione d'impatto non obbligatoria predisposta dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio di una po-

* **Responsabile delle voci:** CONTAMINAZIONE; DISMISSIONE; MATRICI AMBIENTALI; PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI; PRATICHE SOCIALI; RICONVERSIONE; RISTRUTTURAZIONE; RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI; RIGUALIFICAZIONE URBANA; RIUSO.

** **Responsabile delle voci:** ANALISI DI RISCHIO SANITARIO E AMBIENTALE SITO SPECIFICA; ARRE; CITTÀ; COMPENSAZIONE; CONSUMO DI SUOLO; DANNO AMBIENTALE; PERQUAZIONE URBANISTICA; PIANO DI CARATTERIZZAZIONE; RESILIENZA TERRITORIALE; RIGENERAZIONE URBANA; RISTRUTTURAZIONE; VALUTAZIONE.

*** **Responsabile delle voci:** AGGLOMERATO URBANO; BONIFICA; CENTRO URBANO; EMERGENZA; IMPATTO AMBIENTALE; INQUINAMENTO DIFFUSO; MESSA IN SICUREZZA; MISURE DI PREVENZIONE; MISURE DI RIPARAZIONE; PERIFERIA; SITO; SVILUPPO SOSTENIBILE; VALORIZZAZIONE.

Profilo degli Autori

Profilo degli autori

Marco Dugato

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di scienze Giuridiche dell'Università di Bologna, docente titolare nella Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) della stessa Università. Ha insegnato diritto urbanistico, nonché legislazione urbanistica e ambientale nella facoltà di Pianificazione dell'Università Inav di Venezia. Avvocato, socio dello studio Lexjus Sinacta.

Autore di monografie in materia di contratti pubblici e società a partecipazione pubblica, tra i temi di ricerca affrontati, rilevano in questa sede, quelli concernenti l'ambiente e il governo del territorio; delle molteplici pubblicazioni si ricordano: *Usi accettabili del territorio*, Maggioli, 2017; *La città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, Editoriale scientifica 2014; *Urbanistica e governo del territorio: il ruolo degli enti locali*, Bononia University Press, 2010; *Le società di trasformazione urbana e l'uso delle aree urbane tra normativa statale e disciplina regionale di dettaglio*, Giuffrè, 2000.

Gian Franco Carrei

Professore ordinario di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Firenze. Ha tenuto lezioni e seminari presso università italiane e straniere. Ha pubblicato ed integrato e saggi sulle principali riviste in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, contratti pubblici, procedimento amministrativo, ambiente e servizi pubblici. Delle molteplici pubblicazioni si ricordano: *Il ruolo tra tutela e consumo*, 2016, Maggioli; *Il governo del territorio e l'amministrazione paesaggistica della Toscana*, 2015, Editoriale scientifica; con L. De Lucia, *Contenere il consumo di suolo*, Saperi ed esperienze a confronto, 2014; *Editoriale scientifica*; *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, 2007, Il Mulino. Avvocato ammesso al patrocinio presso le Giurisdizioni superiori, svolge attività di consulenza per pubbliche Amministrazioni ed imprese.

Enrico Amante

Avvocato, è autore di numerosi saggi e articoli in materia di diritto urbanistico, dell'edilizia, dell'ambiente, del paesaggio e dei beni demaniali (tra gli ultimi, ha redatto insieme a Lorenzo Paoli la voce "Le regole e i controlli sull'attività edilizia privata" nella Guida Normativa 2018, Maggioli editore, a cura di F. Narducci).
Da oltre quindici anni collabora per i profili normativi alla redazione degli strumenti urbanistici di svariati Enti locali. Svolge attività di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e degli iscritti a Ordini e Collegi delle professioni tecniche. È membro del Consiglio direttivo dell'Istituto nazionale di urbanistica. È consulente AN-CIToscana.

Alfredo Fioritto

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Pisa dove insegna Diritto amministrativo I e II e Diritto urbanistico. Tra le sue pubblicazioni: *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Giappichelli, 2017; *Introduzione al Diritto delle costruzioni*, Giappichelli, 2013; *Ricostruzione e governo del rischio*, Quodlibet 2013; *Le sanzioni amministrative*, NIS, 2012; *Manuale di stile dei documenti amministrativi*, Il Mulino, 2009; *L'amministrazione dell'emergenza*, Il Mulino, 2008; *La funzione di certezza pubblica*, Cedam, 2003; *La normativa sui lavori pubblici*, Franco Angeli, 1996.

Michela Passalacqua

Professore ordinario di Diritto dell'economia presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, nonché avvocato ammesso alle magistrature superiori, attualmente iscritto nell'Albo speciale. Tra i temi di ricerca affrontati rilevano in questa sede quelli concernenti i beni comuni urbani e le riqualificazioni di immobili dismessi. Autrice di due monografie riconducibili al tema dei controlli pubblici sull'attività d'impresa e di oltre settanta pubblicazioni, tra cui si ricordano: *La Società di Trasformazione Urbana quale strumento di valorizzazione territoriale*, Ipsosa, 2010; con N. Rangone, *Recupero delle cave dismesse e tutela dell'ambiente: fallimento della regolazione e prospettive di riforma*, Giappichelli, 2010; *Diritti urbani e interesse generale alla rigenerazione di siti industriali dismessi nella Città*, Il Mulino, 2017. Nella professione forense si è occupata anche di affari legati pertinenti i programmi di lavoro a supporto scientifico del progetto di "analisi del sistema dei borghi storici rurali minori dell'entroterra marchigiano per il riuso e la valorizzazione" e consulente giuridico per la redazione del Programma integrato per la ricettività diffusa in attuazione della legislazione regionale ligure.

Tamara Favaro

Dottoranda di ricerca in Diritto Pubblico e dell'Economia presso l'Università di Pisa e Research Affiliate presso l'UCL Centre for Blockchain Technologies dell'University College di Londra. Ha svolto periodi di formazione e ricerca presso l'Università di Ginevra ed è stata Visiting Student presso l'University College di Londra. Autrice di pubblicazioni in materia di clausole sociali negli appalti pubblici, regolazione delle operazioni portuali e servizi pubblici, attualmente svolge attività di ricerca nell'ambito della regolazione delle nuove tecnologie a servizio delle smart cities, con particolare riferimento ai temi della mobilità sostenibile e delle energie rinnovabili.

Antonio Perrone

Professore associato di diritto tributario (IUS 12) presso l'Università di Palermo – Dipartimento di Scienze politiche e delle Relazioni Internazionali (per il quale è delegato all'orientamento). È coordinatore del corso di laurea L.M.-47. È membro del consiglio direttivo della Società fra gli studiosi di diritto tributario. È membro del collegio di Dottorato in Scienze umane: dinamiche dei sistemi, patrimonio culturale, studi culturali. Fa parte del panel di valutatori delle tesi di dottorato dell'Università Alma Mater di Bologna. È stato nel 2017/2018, coordinatore scientifico del corso di perfezionamento sul processo tributario, bandito dall'Università di Palermo, unitamente all'Associazione Nazionale Magistrati (Sez. Sicilia) ed all'Osservatorio Permanente della Giustizia Tributaria. Negli anni 2014 e 2015 ha

Svolto il ruolo di Coordinatore della parte relativa alla Fiscalità Comunitaria (*Coordinator of the unit focusing on the EU system*) all'interno del Progetto di Ricerca Internazionale dal titolo "Environmental taxation in Europe and for Europe" ("La Fiscalità ambientale in Europa e per l'Europa") patrocinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed al quale hanno preso parte 19 università europee. Ha pubblicato tre monografie (ed una quarta in corso di pubblicazione) e diversi lavori su riviste scientifiche di fascia A.

Francesca Romana Medda

Professore ordinario di economia e finanza applicata presso la *University College London (UCL)* e Direttore del *GASER Lab*. Dal 2012 è consulente economico del Ministero dell'Ambiente e dell'Agricoltura Britannico (*Defra*) e nel 2014 presso il Ministero delle Finanze (*HM Treasury*). È vicepresidente del Comitato Scientifico del Parlamento Inglese. La sua ricerca si concentra sulla finanza di impatto, meccanismi finanziari innovativi come *blockchain* e le applicazioni di *machine learning* e *big data* e valutazione del rischio in diversi settori infrastrutturali come: industria del trasporto, innovazione energetica e nuove tecnologie, investimenti urbani (*smart cities*), fornitura e ottimizzazione delle catene logistiche. Il suo lavoro è pubblicato su importanti riviste accademiche e specialistiche. Ha lavorato e lavora attivamente con il settore pubblico e privato, tra cui la Banca Europea per gli Investimenti, la Banca mondiale, l'UNESCO, FONU-Habitat, WILLIS RE, HALCROW e UTP. È *Co-Investigator* nell'ambito del programma EPSRC da 6,2 milioni di sterline "Città vivibili" e del programma EU Horizon 2020, CLIC, su come sostenere con nuovi strumenti finanziari ed adattare i beni culturali.

Valentina Giomi

Professoressa associata di Diritto Amministrativo nell'Università di Pisa, presso di Dipartimento di Giurisprudenza dove insegna diritto amministrativo e giustizia amministrativa. Nella medesima Università ha insegnato diritto urbanistico. Autrice di numerose pubblicazioni in materia di procedimento amministrativo, contenzioso in materia di acque pubbliche, privatizzazioni e regole di stabilità economica europea, agri marittimi, urbanistica, fabbriercie, giustizia contabile, sponsorizzazioni pubbliche, transazioni amministrative. Fra gli studi monografici si segnalano, *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Giappichelli, 2006 ed *Il sistema delle prove nei giudizi davanti alla Corte dei conti*, Giappichelli, 2011.

Massimo Rossati

Pianificatore territoriale, professore a contratto presso il Politecnico di Milano nel corso di Laurea in Progettazione dell'Architettura e Urbanistica: città ambiente paesaggio. Professionista nel campo della pianificazione territoriale, urbanistica e della valutazione ambientale strategica, ha svolto numerose attività di consulenza ad Enti Pubblici e società private. Ha lavorato presso la Segreteria parlamentare dell'Assessorato all'Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile di Regione Lombardia durante la X legislatura occupandosi prioritariamente del sistema delle aree protette, del paesaggio, dei cambiamenti climatici e dell'acqua.

Ilde Forgiore

Dopo la laurea con lode all'Università di Pisa, consegue il diploma di specializzazione presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università di Firenze. Attualmente svolge un dottorato di ricerca in Diritto Pubblico e dell'Economia presso l'Università di Pisa. Autrice di pubblicazioni in materia di *open government*, amministrazione digitale e legislazione sui beni culturali, svolge attività di ricerca sul tema del rapporto tra concessioni demaniali e beni pubblici. È docente al Master in Gestione dell'Amministrazione Digitale (GAD) dell'Università di Pisa.

Architetto, dottore di ricerca e professore a contratto presso il Dipartimento di Ingegneria dell'Energia, dei Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni dell'Università di Pisa. Dal 2018 abilitato al ruolo di professore associato in Pianificazione e Progettazione urbanistica e territoriale. Svolge attività di ricerca in campo urbanistico con particolare attenzione alla valutazione economica e alla fiscalità immobiliare.

È autore di numerose pubblicazioni scientifiche su riviste nazionali e internazionali. Di recente ha pubblicato due lavori monografici: *La Rigenerazione della rendita, Teorie e Metodi per la rigenerazione urbana attraverso la rendita differenziale*, Mimesis Ed. e con Sara Chelli, *L'urbanistica della scarsità. Metodi, strumenti e pratiche di fattibilità*, Maggioli Ed. È membro dell'Associazione italiana di Scienze Regionali e della Società italiana di Estimo e Valutazione.

Valerio Cutini

Professore Ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, dal 1996 insegna Tecnica Urbanistica e Analisi dei Sistemi Urbani nella Scuola di Ingegneria di Pisa. È da anni impegnato sui temi dell'analisi degli insediamenti urbani e dei loro processi evolutivi, e sulla elaborazione di metodi e modelli di analisi a supporto della pianificazione. Su questi temi svolge attività di ricerca nel Laboratorio dei Sistemi Territoriali e Ambientali dell'Università di Pisa e ha pubblicato saggi e articoli in ambito nazionale e internazionale; fra questi: *La rinuncia dello spazio urbano. L'approccio configurazionale all'analisi e allo studio dei centri abitati*, Pisa University Press, 2010; *Knowledge and Planning. Advanced Tools for Territorial Complexity*, Pacini Ed., 2013; *La forma del disordine. Tecniche di analisi e progetto urbano ai tempi dello sprawl*, Mimesis Ed., 2016.

Salvatore Vuoto

Professore associato di istituzioni di diritto pubblico nel dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Pisa, dove è docente di diritto amministrativo e di giustizia amministrativa. Conseguita la laurea in giurisprudenza nell'Università "La Sapienza" di Roma, si è perfezionato in scienze amministrative nello stesso Ateneo, ha conseguito il dottorato di ricerca in diritto pubblico presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento S. Anna di Pisa ed è stato ricercatore di istituzioni di diritto pubblico nella facoltà di economia dell'Università di Cagliari. Avvocato cassazionista, è membro del consiglio direttivo della Scuola di specializzazione per le professioni legali dell'Università di Pisa, nella quale è docente di diritto amministrativo. La sua produzione scientifica riguarda i temi del rapporto tra ordinamento interno ed ordinamento europeo, dei diritti fondamentali, delle fonti del diritto, della forma di governo, della disciplina giuridica del terzo settore, delle

Profilo degli autori

Emmanuele Petrilli

Avvocato e dottorando di ricerca in diritto pubblico e dell'economia presso l'Università di Pisa. Nella sua attività di ricerca si è occupato del diritto degli enti locali, in particolare delle Unioni di Comuni nel passaggio relativo alla riforma Delrio. Sul tema ha di recente pubblicato *Il nuovo ordine delle unioni di Comuni in Emilia-Romagna sulla rivista Istituzioni del federalismo*, numero 3/2017. Ha anche lavorato sulle convenzioni urbanistiche, sulla per-quazione urbanistica e in particolare sul tema della rigenerazione urbana e sul principio di legalità connesso alla materia urbanistica.

Giovanna Pizzanelli

Professoressa Associata di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa dove insegna Diritto amministrativo, Diritto dell'ambiente e dell'energia e Diritto delle amministrazioni pubbliche nello spazio giuridico europeo. Ha scritto in materia di partecipazione al procedimento amministrativo, procedimenti amministrativi a valenza ambientale, servizi pubblici, rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, amministrazione europea. Attualmente si sta occupando dell'istituto del dibattito pubblico introdotto dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici, e regolato dal relativo decreto attuativo, e dei profili organizzativi della regolazione amministrativa dei fenomeni migratori.

Luciana Claudia De Luca

Laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Pisa, ha proseguito i suoi studi conseguendo un Dottorato di ricerca in Diritto pubblico e dell'economia con indirizzo amministrativo. Si è occupata della disciplina dei contratti pubblici e dell'Anac nel panorama struttivistico. Attualmente si sta occupando delle anomalie rilevate da Anac negli appalti delle *Autorities*. Attualmente si sta occupando delle anomalie rilevate da Anac negli appalti relativi agli *hotspots* italiani.

Alessandro Dimisi

Dottorando di ricerca nel Corso di Scienze Giuridiche, Diritto Privato, presso l'Università degli Studi di Pisa. Dall'inizio del 2018 collabora presso la UNESCO Housing Chair dell'Università Rovira i Virgili di Tarragona grazie al programma di co-tutela. La sua ricerca ha ad oggetto lo studio delle situazioni possessorie nel diritto civile italiano in relazione alla protezione del diritto all'abitazione. Ha pubblicato alcuni articoli sul tema della tutela risarcitoria del diritto all'abitazione. Grazie ad altri progetti ha avuto modo di interessarsi anche al tema della disciplina della proprietà per la tutela ambientale.

Profilo degli autori

convenzioni amministrative, dell'organizzazione amministrativa, della liberalizzazione dei servizi postali.