

BRUNELLA BELLÈ

RIGENERAZIONE URBANA E FISCALITÀ INCENTIVANTE

1. Premessa; 2. Incentivazione ed interesse generale di rilevanza costituzionale; 3. Le politiche fiscali per la rigenerazione: il quadro degli interventi *de iure condito*; 4. Possibili soluzioni fiscali da adottare per la promozione della rigenerazione urbana: due tesi a confronto; 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

Il tema della rigenerazione e dell'intervento pubblico per la rigenerazione è argomento che traghetta il tributarista nel perimetro della fiscalità funzionale e, in particolare, in quello della fiscalità incentivante e dunque, *latu sensu*, agevolativa, in un'ottica "derogatoria – promozionale"¹, non sempre di facile inquadramento.

Tuttavia, è bene chiarire fin da subito, che una visione siffatta rischia di rivelarsi scarsamente efficace se non addirittura miope e dannosa.

È mia opinione, infatti, che sia il sistema tributario complessivamente inteso, ed in particolar modo la fiscalità "ordinaria", a doversi fare carico degli obiettivi sociali ed economici di un Paese e non la fiscalità "della deroga", "dell'eccezione", qual è la fiscalità agevolativa; in specie quando questa, di fatto, è intesa in termini assolutamente marginali e di portata limitatissima rispetto all'entità del problema e ad una visione complessiva ed integrata dei fini che un Paese intende porsi come prioritari e che decide di perseguire.

1 L'espressione è di Pepe F., *Le agevolazioni fiscali "regionali" in materia ambientale*, in *Riv. dir. trib.*, 2012, p. 281 ss., l'Autore chiarisce come la nozione trovi "sostanzialmente accoglimento anche nella giurisprudenza comunitaria in tema di "aiuti di Stato" la quale infatti esclude siffatta qualifica ove il minor prelievo discenda "dalla natura o dall'economia del sistema fiscale", ciò chiaramente implicando un raffronto tra ratio del prelievo e ratio del regime "particolare".

Ritengo, cioè, che alcuni fenomeni economici e sociali, dei quali la rigenerazione in questa fase storica rappresenta momento fondamentale (in quanto, sicuramente, elemento costitutivo dell'attuale sistema economico e di una nuova visione del territorio e della sua gestione)², debbano essere considerati parte integrante della struttura stessa della tassazione ordinaria, sia essa diretta o indiretta.

La politica degli incentivi a pioggia e dei disincentivi *tout court* può rivelarsi efficace solo rispetto a fenomeni circoscritti ma non potrà mai farsi carico in modo adeguato di obiettivi strutturali e complessi.

Del resto, se oggi ci troviamo ad affrontare il tema della rigenerazione urbana e della sua urgenza, unitamente ad altre importanti criticità, è anche perché il degrado che ci proponiamo di affrontare e governare è in parte conseguenza di sistemi fiscali assai poco lungimiranti e, troppo spesso, condizionati dalle esigenze di gettito e/o da scelte di scarso respiro funzionale. In assenza di una visione complessiva dei fenomeni e degli strumenti che si rendono necessari per uno sviluppo armonico della società e dell'economia.

Non può dirsi, infatti, estranea al tema che ci occupa l'infelice commistione "protrattasi" per anni, tra agevolazioni ad attività industriali tese a favorire lo sviluppo e la stabilizzazione economica, ma assolutamente estranee ad una seria e ponderata valutazione dell'impatto industriale sul territorio e il consumo di quest'ultimo che, negli ultimi venticinque anni, è cresciuto in maniera esponenziale e, forse non a caso, in modo direttamente proporzionale all'aumento del gettito ascrivibile ai tributi che gravano (o hanno gravato, nel tempo) sugli immobili.

È accaduto, infatti, che, ad un lungo periodo caratterizzato da interventi fiscali determinati da specifiche finalità di sviluppo economico e da puntuali fini anticongiunturali³, noncuranti degli

2 Sottolinea il ruolo centrale delle città nelle economie nazionali ed internazionali Lo Nardo S., *Strategie territoriali ed ambientali per la rigenerazione urbana*, in Ferrari G. F. (a cura di), *La prossima città*, ed. Mimesis, Milano, 2017, p. 66. Ritengo l'Autore che come le città, motore dell'economia, rappresentino oggi il luogo dove si concentrano le più importanti attività di sviluppo produttivo ed infrastrutturale, dell'innovazione, della creatività, della cultura, della sostenibilità e dell'inclusione.

3 Si pensi, per esempio, alle esenzioni previste dagli artt. 106, 107, 115 T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, 26 giugno 1965 ma anche all'art.

effetti a lungo periodo sulle nostre città ed in genere sull'ecosistema, sia seguito un periodo, altrettanto lungo, caratterizzato da interventi legislativi che, ancorando il gettito al consumo del suolo, hanno finito con il contribuire in modo significativo a determinarne il degrado⁴.

Non si può negare, invero, che le politiche che hanno perseguito un importante incremento delle unità immobiliari⁵, ed il conseguente aumento della rendita catastale ad esse attribuita⁶, abbiano potuto trovare stimolo e occasione nella favorevole coincidenza di andare ad incrementare un altrettanto importante e significativo presupposto d'imposta, il bene immobile, che, come sappiamo, investe diversi livelli di governo.

E così, anche limitando l'indagine alla sola ICI⁷, tra le numerose imposte che hanno gravato o gravano su proprietari e possessori di

8 della legge 29 luglio 1957, n. 635 relativa a "Opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale che concesse l'esenzione decennale da tutte le imposte dirette sul reddito a favore delle nuove imprese artigiane e delle nuove piccole industrie che si fossero insediate in comuni inferiori a 10.000 abitanti; ed ancora ai provvedimenti anticongiunturali dell'agosto del 1968 (artt. 18 e 8 del d.l. 30 agosto 1968, n. 918 poi convertito in legge 25 ottobre 1968, n. 1089).

4 Cfr., Bellè B., *Paesaggio agrario e tributi: un sistema da ripensare*, in *La Rivista di Finanza*, 2018, p. 108 ss.

5 Un rapporto del Mef rileva che l'ammontare totale delle unità immobiliari censite al 31 dicembre 2012 nelle categorie A, B, C, D ed E era pari a 62.877.106 (in *Lo stock immobiliare in Italia: analisi degli utilizzi*, in www.agenziaentrate.gov.it).

6 Il rapporto del Mef citato rileva, altresì, che, sempre nel 2012, la rendita catastale complessivamente attribuita era pari a circa 36 miliardi di euro (circa un miliardo in più rispetto all'anno precedente, a fronte di un incremento di unità immobiliari di 1,1 milioni) e risultava riferita per il 54,85% ad abitazioni, per il 37,1% a pertinenze residenziali e solo per l'8,1% ad unità non riconducibili al settore residenziale cui, però, è attribuito il 48,6% della rendita complessiva.

7 Ancorché sostituita dall'Imposta Municipale propria introdotta con il D.Lgs. 23/2011 e successivamente modificata dal d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44, si preferisce impostare l'analisi sui dati relativi all'imposta comunale sugli immobili (d. lgs. n. 504/1992) in quanto, in considerazione dell'arco temporale compreso nel periodo di vigenza di questa forma di imposizione, la connessione gettito — consumo del suolo emerge con maggiore evidenza. Sul tema dell'imposizione patrimoniale e sulla sua evoluzione, cfr. per tutti Marelli E., *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, 2006.

beni immobili⁸, si scopre come, negli anni, il sistema tributario, in nome di un aumento esponenziale del gettito, abbia contribuito a generare quello che, a ragione, è stato definito un vero e proprio disastro; favorito, altresì, da conflitti di competenza e da devoluzioni sfuggite di mano⁹.

Avuto riguardo all'imposta comunale sugli immobili, si è passati, infatti, dai 7.230 miliardi di euro del 1994, ai circa 9.500 miliardi di euro del 2000 per arrivare ai 24.000 miliardi nel 2014. Nel frattempo, come documentato dal WWF¹⁰, “dal 1956 al 2001 la superficie urbanizzata del nostro Paese è aumentata del 500% [...]. il consumo di suolo ha viaggiato al ritmo di 244.000 ettari l'anno [...] e ogni giorno in Italia vengono cementificati 161 ettari di terreno”.

Del resto, la stessa Agenzia del Territorio ha chiarito che, solo nell'anno 2007, si sono registrate in Italia 732.157 nuove unità immobiliari¹¹ e nel solo anno 2008 sarebbero stati ultimati 59.000 nuovi edifici residenziali per un totale di circa 320.000 abitazioni; mentre, tornando a dati Istat, dal 1995 al 2006, il consumo di suolo nel nostro Paese sarebbe stato pari ad un'area di poco inferiore alla superficie dell'intera Umbria (750.000 ettari)¹², an-

8 Le entrate che ancorano il loro presupposto alla proprietà o al possesso degli immobili sono davvero numerose:

- Irpef ed Ires: il presupposto dell'imposta è determinato dal reddito prodotto dalla proprietà o dal possesso del bene;
- IMU: l'imposta ha natura patrimoniale e presupposto sono ancora la proprietà ed il possesso del bene;
- TASI: imposta sui servizi resi ai proprietari degli immobili;
- IVA, registro, ipotecaria, catastale: imposte sul trasferimento degli immobili a titolo oneroso;
- Successioni e donazioni: imposte sul trasferimento degli immobili a titolo gratuito;
- Cedolare, registro e bollo: imposte sulle locazioni;
- Ivie: imposta sul possesso degli immobili posseduti all'estero.

9 Settis S., *Paesaggio Costituzione Cemento, La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, p. 44.

10 Bernardini P., *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*, in *Democrazia e diritto*, 2009, p. 60 ss.

11 Di cui 309.379 residenziali.

12 Luigi Biggieri, in una relazione presentata a Montecitorio il 26 maggio 2009, afferma “l'espansione dell'urbanizzazione ha conosciuto negli ultimi decenni un'accelerazione senza precedenti [...] nel periodo 1995 – 2006 i Comuni hanno rilasciato in media permessi per costruire per 3,1 miliardi di metri cubi, pari a oltre 261 milioni di metri cubi l'anno, di cui poco più dell'80% per la

corché nel medesimo periodo, si sia, di fatto, interrotto il tradizionale legame tra crescita demografica ed economica da un lato e crescita urbana dall'altro¹³.

Ne discende la banale considerazione che la cementificazione del territorio del nostro Paese ed il suo degrado, si è tradotta in termini di entrate tributarie (ma anche di oneri di urbanizzazione)¹⁴ in una sorta di “manna” per i nostri amministratori: in un gettito certo ed in continua crescita sul quale poter fondare una spesa non sempre saggia e lungimirante.

La “cattiva” fiscalità, dunque, a buon diritto, deve essere annoverata tra le forze motrici del consumo di suolo in Italia e, in questo senso, non è fuor di luogo affermare che il legislatore tributario¹⁵, negli ultimi cinquant'anni, si è reso complice di un sistema di regole complessivo che ha favorito una crescita urbana diffusa ed incontrollata mentre avrebbe avuto ed avrebbe, insiti nel suo stesso sistema, gli strumenti necessari ed adeguati per contribuire a determinare il perseguimento di un obiettivo che, come ho già detto, si rivela centrale nell'economia nazionale ed internazionale.

2. Incentivazione ed interesse generale di rilevanza costituzionale

Se questo è vero, occorre pregiudizialmente interrogarsi su quali basi è possibile ricondurre l'attività di incentivazione nell'alveo delle finalità proprie dei tributi (e quindi al dovere di tutti di contribuire alle spese pubbliche) e di conseguenza, prioritariamente, verificare quali sono gli interessi generali sottesi all'attività di contrasto del degrado, così da evitare soluzioni prive di rilevanza costituzionale, fondate su arbitrarie motivazioni politiche.

realizzazione di nuovi fabbricati e il rimanente per l'ampliamento dei fabbricati esistenti [...] ogni anno si costruiscono mediamente 22,3 metri cubi per abitante con punte fino a 35,2 metri cubi l'anno.. nelle regioni del nord-est”
In www3.istat.it.

13 Così, ad esempio, tra il 1991 e il 2001, a fronte di un incremento delle superfici urbanizzate pari al 15%, l'incremento demografico degli stessi anni è stato pari solo allo 0,4%.

14 Sulla natura degli oneri di urbanizzazione si veda, per tutti, Del Federico L., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, p. 102 ss.

15 Non è chiaro quanto inconsapevolmente.

È, infatti, preliminare l'individuazione di un interesse generale di cui il sistema debba farsi carico, essendo opinione condivisa in dottrina¹⁶ che l'agevolazione fiscale possa essere concessa solo nella misura in cui essa tende a perseguire un interesse collettivo, di rilevanza costituzionale. Un interesse, cioè, che miri a perseguire valori improntati ad obiettivi solidaristici ovvero obbiettivi rivolti alla tutela di istanze sociali diffuse.

Solo dopo avere individuato questo interesse, lo scopo perseguito con la rigenerazione diviene giuridicamente rilevante, la sua tutela necessaria e l'intervento statale doveroso, ancorché per alcuni¹⁷ in un rapporto svincolato dall'art. 53 della Costituzione, ovvero, secondo altri, in attuazione di un nuovo punto di equilibrio e di convergenza con il noto principio costituzionale¹⁸.

Se così è, a me pare, che il tema della rigenerazione ci porti inevitabilmente a confrontarci con la tutela del suolo (o più precisamente del suo consumo) e con la tutela del paesaggio, quest'ultimo richiamato in modo esplicito dall'art. 9 della Costituzione, ed entrambi inclusi nell'elenco dei beni comuni.

In particolare, avuto riguardo al paesaggio, deve ritenersi acquisita la consapevolezza che la tutela di siffatto bene può fondarsi solo su un sistema efficace di regolamentazione di uso del suolo (pubblico e privato) ed il corretto collegamento tra lo sviluppo dell'agricoltura, la qualità dei paesaggi, la sicurezza dei cittadini, lo sviluppo sostenibile e, dunque, anche la rigenerazione¹⁹.

16 Tra i contributi più significativi in materia di agevolazioni: La Rosa S., *Esenzioni ed agevolazioni tributarie*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989; Id., *Le Agevolazioni fiscali*, in Amatucci A. (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, Padova, 1994, I, p. 401 ss.; Fichera F., *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992; Basilavecchia M., *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni fiscali* (diritto tributario), in *Enc. Dir.*, Agg. V, 2002, p. 48 ss.; Batistoni Ferrara F., *Agevolazioni ed esenzioni fiscali*, in Cassese S. (a cura di), *Diz. Dir. Pubbl.*, I, 2006, p. 175 ss.; Pace A., *Agevolazioni fiscali. Forme di tutela e schemi processuali*, Torino 2012; Guidara A., *Agevolazioni Fiscali*, in *Diritto on line*, 2013.

17 Fedele A., *Profilo dell'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili*, Napoli, 1966, p. 109.

18 Moschetti F. – Zennaro R., *Agevolazioni fiscali*, in *Digesto*, IV ed., Torino, 1988, Vol. I, p. 75 ss.

19 Al riguardo ricordo che la Convenzione Europea del Paesaggio dopo avere chiarito (art. 1, lett. b) che per politica del paesaggio si intende “la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentono l'adozione di misure specifiche

Ovviamente mi sostiene nell'analisi il profondo convincimento che il principio espresso nell'art. 9 della nostra Costituzione "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", non sia un'affermazione sterile e priva di conseguenze, un mero *flatus*, per richiamare una nota espressione di Salvatore Settis²⁰, ma parte rilevante di un articolato impianto di valori²¹.

Rafforza, inoltre, nel convincimento, la consapevolezza che il paesaggio, "specchio fedele della società che lo produce"²², possa rendere evidenti le direttrici su cui si muovono la nostra politica economica e fiscale e la profonda convinzione che questo *grande donativo*²³ rappresenti un valore imprescindibile, non solo sul piano culturale, ma anche su quello civile ed economico.

Del resto, è stata la stessa Corte Costituzionale, fin dagli anni '70, a consolidare una visione dinamica ed ampia del paesaggio²⁴, capace di superare il contenuto minimo di "bellezze naturali"; così che, scopo del legislatore, non è più certamente la riduttiva conservazione statica del bene ma la sua tutela in un quadro più ampio di possibile utilizzazione economica e sociale, secondo un principio di sviluppo sostenibile.

finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio" (salvaguardia, gestione, pianificazione e organizzazione della cooperazione europea sono gli obiettivi che si prefigge la Convenzione – art. 3) all'art. 5, lett. d), chiarisce che ogni Parte si impegna a "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio".

20 Settis S., *Il paesaggio come bene comune*, Napoli, 2013, p. 14.

21 I doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2); La pari dignità sociale e l'uguaglianza tra i cittadini (art. 3), il diritto alla salute (art. 32); la libertà di impresa (art. 41) e la funzione sociale della proprietà (art. 42).

22 Settis S., *ibidem*.

23 L'espressione è di Andrea Zanzotto, in Luoghi e Paesaggi, Bompiani, p. 73: "Per me il paesaggio è trovarmi prima di tutto di fronte a una grande offerta, a un immenso donativo che corrisponde proprio all'ampiezza dell'orizzonte. È come il respiro stesso della presenza della psiche, che imploderebbe in se stessa se non avesse questo riscontro".

24 Cfr. Predieri A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del Paesaggio, Espropriazione*, p. 3 ss.

In quest'ottica, a me pare evidente che il diritto tributario possa dare il proprio contributo al dibattito (o, se non altro, inserirsi nel dibattito) che riflette sull'opportunità di ricomprendere, o meno, tra i beni comuni il suolo e dunque anche la sua consumazione e la sua rigenerazione, pur consapevoli della difficoltà che incontra la definizione di bene comune²⁵.

I noti limiti di questa ipotetica “terza forma di proprietà” che, nell'ottica di una sorta di “demanialità custodiale”, riescono più facilmente ad esprimersi sotto il profilo negativo della conservazione dell'esistente, mentre difficilmente riescono ad imprimere obblighi attivi al proprietario (privato o pubblico), in ragione di un uso maggiormente funzionale alla natura “comune” del bene, trovano, infatti, nel diritto tributario un facile superamento, dal momento che, nel rispetto del principio di uguaglianza in senso sostanziale, ed in ragione del principio di solidarietà, diviene più agevole per il nostro legislatore imporre limiti e dunque incidere fortemente sulla volontà del privato attraverso gli strumenti che fiscalità ed extra-fiscalità offrono per un governo coerente con gli obiettivi che si intendono perseguire.

Detto in altri termini: comunque la si pensi sui beni comuni e sulla loro natura²⁶, ciò che emerge con evidenza è che il diritto tributario può (ma soprattutto, deve) efficacemente farsene carico in modo attivo²⁷.

Il legislatore tributario è certamente in grado di superare i limiti che incontrano altre forme di governo ed assumere responsabilmente la tutela del nostro territorio in tutte le sue diverse declinazioni,

25 Nel senso espresso magistralmente da Settis S., (*Il paesaggio, cit.*, p. 6): “Bene comune” vuol dire coltivare una visione lungimirante, vuol dire investire sul futuro, vuol dire preoccuparsi della comunità dei cittadini, vuol dire prestare prioritaria attenzione ai giovani, alla loro formazione e alle loro necessità.

26 Nel dibattito accademico si confrontano teorie diverse; per un confronto tra le principali tesi si veda.: Ferrajoli L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, pp. 263-266; Mattei U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma Bari, 2001, pp. 13-14; Rodotà S., *Beni comuni: una strategia globale contro la human divide*, in Marella M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012 p. 331. Per un'analisi del consumo del suolo nella prospettiva dei beni comuni cfr.: Volante R., *Spazio urbano e consumo di suolo nella prospettiva dei beni comuni. Una critica*, in Ferrari G. F. (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, p. 443 ss.

27 Come osserva Gallo F. (*Etica, fisco e diritti di proprietà*, in *Rass. Trib.*, 2008, pp. 16 ss.) i Costituenti hanno sì operato la scelta di riconoscere e garantire i diritti proprietari quali strumenti dell'autonomia privata ma nei limiti delle decisioni politiche imposte anche dalle esigenze di finanziamento della spesa pubblica.

potendo in modo plastico, attraverso politiche mirate, favorire il contenimento del consumo del suolo, pianificarne la diminuzione progressiva, o ancora, favorire interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio.

Del resto, laddove si ritenesse di non volere battere la strada del bene comune, per le note difficoltà che, in concreto, s'incontrano nel riconoscere rilevanza giuridica a questa categoria di beni²⁸, l'interesse generale sotteso all'intervento fiscale, secondo una diversa prospettiva di studio²⁹, potrebbe essere individuato nei c.d. diritti urbani.

Anche seguendo questo approccio, infatti, le attività di rigenerazione perseguono sicuramente un interesse di carattere generale in quanto esse non tutelano soltanto l'interesse di tutti ma, in ultima analisi, attraverso l'interesse di tutti, i diritti fondamentali dell'individuo, intesi non solo come diritti economici (per le inevitabili conseguenze della rigenerazione in questi termini), ma anche come il diritto di ciascuno a vivere in un ambiente sano.

Caratterizzati dall'universalità, indisponibilità, inalienabilità, i diritti urbani, divengono per alcuni diritti fondamentali³⁰ in ragione del loro collegamento con gli artt. 2 e 3, comma 2, della Costituzione o, in ogni caso, in quanto espressione di interessi di rilevanza costituzionale informati ai valori solidaristici e sociali, espressione di istanze connesse al pieno sviluppo della persona umana, meritevoli di forme di tutela e pertanto di incentivazione fiscale³¹.

28 Sul tema, per un'analisi esaustiva delle differenti interpretazioni, cfr. per tutti Vitale E., *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, in *Dir. e Soc.*, 2016, pp. 399 ss.

29 Perrone A., *Il diritto alla rigenerazione dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare*, in Passalacqua M. (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, in corso di pubblicazione. Dello stesso autore: *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in AA. VV., Di Lascio G., Giglioni F. (a cura di) *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, p. 241 ss.; *La dimensione fiscale della rigenerazione: aspetti attuali e prospettive di sviluppo*, in Passalacqua M., Fioritto A., Rusci S. (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Pisa, 2018, p. 91 ss.

30 Ferrajoli L., *Diritti fondamentali*, in Vitale E. (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, 2001, pp. 16 e 17.

31 Ricondotti da Perrone A. (*Il diritto alla rigenerazione dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare, cit.*) nell'area del c.d. "non decidibile che non" nel senso che lo Stato non può decidere di non tutelarli.

3. *Le politiche fiscali per la rigenerazione: il quadro degli interventi de iure condito*

La prospettiva adottata dal nostro legislatore e le soluzioni intraprese *de iure condito* in materia di rigenerazione urbana non sono particolarmente incisive ed al momento risultano fortemente ancorate allo strumento dell'agevolazione.

Si tratta di scelte declinate essenzialmente nella dimensione della *tax expenditur*, all'interno di una visione che rivela l'intenzione di volere restare vincolati agli strumenti propri della extra-fiscalità, i quali, come si è detto, generalmente, si intendono estranei al principio di capacità contributiva e del giusto riparto, per ancorarsi, invece, al principio di uguaglianza in senso sostanziale ed anche al principio di solidarietà³².

La prospettiva adottata è minima, per certi versi confusa, priva di una visione strutturale e complessiva, in un quadro che, purtroppo, si inserisce coerentemente nei diversi tentativi falliti di revisione organica della materia³³.

Con questo, tuttavia, non intendo affermare che il sistema debba rinunciare in ogni caso allo strumento delle agevolazioni; esse, infatti, se reinterpretate al di fuori di una visione minimale e all'interno di un progetto complessivo, possano continuare ad esprimere un ruolo rilevante anche in una nuova prospettiva etica ed economica della extra-fiscalità. Tuttavia, esse, certamente, richiedono di essere ripensate e inserite in un quadro organico che sia espressione di un nuovo possibile sviluppo, fondato su regole rinnovate e coerenti con

32 Scriveva Schiavello L., *Sulla retroattività delle leggi tributarie*, in *Riv. dir. fin. e Sc. fin.*, 1966, I, p. 600 – 601: “Per effetto della subordinazione alle esigenze di giustizia sociale, la capacità contributiva perderebbe nell'ambito della finanza extrafiscale, il carattere ‘garantista’ cioè l'idoneità a tutelare, con l'efficacia propria della norma costituzionale, determinate condizioni soggettive, per divenire solo un indirizzo di politica legislativa”. Escludono ogni rilievo della capacità contributiva per sottolineare la rilevanza dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della coerenza e della ragionevolezza degli interventi pubblici: La Rosa S., *op. cit.*, p. 416 ss.; Fichera F., *op. cit.*, p. 145 ss.

33 Il primo tentativo di carattere generale in materia di agevolazioni fiscali, riuscito solo in parte, risale agli anni '70; esso è contenuto, in particolare, nell'art. 9 della l. n. 825 del 1971; il secondo, del tutto improduttivo di effetti, è riconducibile all'art. 9 della legge n. 413 del 1991.

una nuova idea di *cooperazione altruistica per fini di interesse collettivo*³⁴, oltre che su una diversa progettualità.

Ma vediamo quali sono le previsioni che si possono ritenere riconducibili alla materia che ci occupa.

Ricostruirle in termini soddisfacenti non è esercizio agevole ed il tentativo di offrire un quadro completo si rivela, talvolta, impervio in assenza di un riferimento esplicito all'obiettivo della rigenerazione; ritengo, tuttavia, che la disciplina attualmente in vigore possa dirsi, essenzialmente, contenuta nell'art. 16 *bis* del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, nell'art. 16 del d.l. 4 giugno 2013, n. 63, nell'art. 190 del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ed infine, nell'art. 7, comma 1, lettera b) della legge n. 488 del 1999; disposizioni che contengono riferimenti più o meno espliciti al nostro tema di indagine.

In particolare l'art. 16 *bis* del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, così come modificato dall'art. 16 del d.l. 4 giugno 2013, n. 63 e l'art. 7, comma 1, lettera b) della legge n. 488/1999, prevedono misure agevolative in caso di recupero del patrimonio edilizio rispettivamente in materia di imposte dirette ed Iva, mentre l'art. 190 del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 disciplina il c.d. "baratto amministrativo".

Avuto riguardo alle agevolazioni fiscali per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio³⁵, occorre premettere che non si tratta di specifiche previsioni in materia di rigenerazione urbana ma di un insieme di norme che, introdotte per fini diversi, possono essere considerate funzionali anche a questo scopo.

In particolare, l'art. 16 *bis* T.U.I.R. prevede che, per gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia, effettuati su immobili residenziali di qualsiasi categoria, anche se rurali, e sulle loro pertinenze, si possa usufruire di una detrazione dall'Irpef del 50% delle spese sostenute, fino ad un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 96.000 euro per unità immobiliare³⁶. Allo stesso modo, per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio è possibile usufruire dell'aliquota

34 L'espressione è di Moschetti F., *Il principio della capacità contributiva*, cit., p. 70, per il quale, a mio parere correttamente (*op. cit.*, p. 249 ss.), l'agevolazione non prescinde dal principio costituzionale di capacità contributiva, ma, *al contrario* è realizzazione di quest'ultimo.

35 Art. 16 *bis* T.U.I.R., così come modificato dall'art. 16 della legge n. 63 del 2013.

36 Di questa detrazione maggiorata rispetto a quella originaria (36 per cento, fino ad un ammontare complessivo non superiore a 48.000 euro per unità immobi-

IVA ridotta del 10% grazie alla norma di interpretazione autentica introdotta con l'art. 1, comma 19, della legge di bilancio 2018³⁷,

Tra le opere che possono beneficiare dell'agevolazione, come chiarisce l'Agenzia delle Entrate³⁸, sono, dunque, compresi anche gli interventi mirati all'eliminazione e alla prevenzione di situazioni di degrado e l'agevolazione può essere, in senso lato, ricondotta certamente anche a fenomeni di rigenerazione. È chiaro, tuttavia, che, in questo caso, il riuso dell'esistente e la tutela del consumo del suolo non sono l'obiettivo principale del legislatore che, con queste previsioni si preoccupa genericamente di interventi sul patrimonio edilizio (volendo, forse, contribuire più in generale alla ripresa dell'attività edilizia), e solo indirettamente, ed in modo parziale, oltre che accidentale, di obiettivi riconducibili alla rigenerazione urbana.

La misura contiene per questo aspetto moltissimi limiti; il recupero del patrimonio edilizio, si verifica, infatti, per pura casualità, in assenza di un vero progetto e di un esplicito obiettivo in tal senso.

Assente è qualsiasi forma di verifica circa l'idoneità dell'opera ad essere adatta alla cura del bene comune ed al perseguimento di obiettivi specifici, e parimenti mancante la (a mio giudizio) imprescindibile regia di un organo *super partes* che valuti l'impatto dell'intervento del singolo rispetto al progetto nel suo complesso, includendo, coinvolgendo e dirigendo tutti i soggetti potenzialmente coinvolti³⁹ nell'opera.

Niente di paragonabile, dunque, ad un intervento normativo mirato. Al contrario, un intervento limitato alla sola edilizia abitativa ed ai soli contribuenti assoggettati all'imposta sul reddito delle persone fisiche mentre altre dovrebbero essere le direttrici sulle quali costruire una soluzione efficace.

liare) si potrà usufruire fino al 31 dicembre 2021 (art. 1, comma 67, lett. b), n. 1. 30 dicembre 2018, n. 145).

37 Legge 27 dicembre 2017, n. 207.

38 Guida alle ristrutturazioni edilizie, in www.agenziaentrate.gov.it pag. 6

39 Ricordo la tesi di Mattei U. (*Beni comuni. Un manifesto*, cit., p. 97) per il quale *Istituzioni, cooperative, fondazioni, associazioni, assemblee, consorzi fra enti locali, comitati, insomma gruppi che pongano in essere autentiche dinamiche democratiche – più o meno informali e conflittuali – prive di fini di lucro, costituiscono gli assetti istituzionali più adatti a governare i beni comuni.*

Si pensi, in tal senso, per esempio, all'esperienza Francese del *Gran Paris Project* con il quale si è scelto di introdurre un regime giuridico in deroga, per un periodo determinato (ma lungo ed adeguato), con forti incentivi fiscali per gli investitori ed una cabina di regia affidata ad uno specifico ente pubblico responsabile anche del coordinamento di tutti i soggetti coinvolti, siano essi pubblici e privati⁴⁰.

Le agevolazioni previste in Italia sono, invece, assolutamente prive del necessario collegamento con una imprescindibile fase progettuale, non sono riferibili a tutti gli operatori astrattamente coinvolti nell'opera di rigenerazione e, a testimonianza dell'assoluta mancanza di una visione programmatica, sono annualmente prorogate e/o riviste dalle singole leggi di bilancio.

A questo quadro normativo davvero sconcertante, si è aggiunto nell'anno 2016 una norma che, per completezza, è necessario richiamare ma che interroga gli interpreti fin dalla sua rubrica.

Il riferimento è all'art. 190 del d.lgs. n. 50/2016, disposizione già ricordata, che ha introdotto la disciplina del c.d. "baratto amministrativo".

Si tratta certamente di una previsione minimale e piena di limiti che ha, forse, il solo merito di contenere *in nuce* alcuni elementi positivi che, in una prospettiva *construens*, meritano di essere valorizzati.

La norma prevede che "gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati dai cittadini singoli e associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili utilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dall'associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferi-

40 Ovviamente non si intende immaginare un *Grand Paris* per ogni area di degrado del nostro Paese; ritengo però che di questa esperienza si debbano condividere le direttrici: progettualità, coinvolgimento e condivisione, regia *super partes*, norme fiscali in deroga, adeguato periodo di stabilità normativa.

mento in un'ottica del recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa”.

I nodi da sciogliere sono diversi: si possono ridurre i tributi per premiare i cittadini? Si può ritenere la norma funzionale al tema della rigenerazione urbana? La si può ritenere adeguata?

Avuto riguardo al primo aspetto, a me pare si debba prendere una posizione definitiva sui principi che ci devono guidare in materia di parafiscaltà, giacché è di questo strumento che ha scelto di avvalersi il legislatore; poi potremmo interrogarci sull'opportunità di limitare l'intervento fiscale ad istituti non riconducibili alla fiscalità in senso proprio ma, certamente, ciò che dobbiamo evitare è di leggere l'art. 190 anzidetto alla luce del principio della indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile all'art. 53 della Costituzione ricordando che, certamente, l'imposta può essere utilizzata a fini sociali non essendo questi necessariamente estranei al principio di capacità contributiva ma espressione e realizzazione dello stesso⁴¹.

“Le riduzioni o le esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta”, richiamate dall'art. 190 citato, sono, infatti, a tutti gli effetti, espressione dello strumento dell'agevolazione la cui legittimità, com'è noto, si misura anche alla luce di interessi costituzionalmente garantiti di rango pari o superiore a quelli meramente legati al gettito.

È quasi banale ricordare l'utilità dello strumento fiscale per provocare effetti economici e sociali. Certamente in quest'ottica esso deve essere affiancato anche da altre forme di intervento pubblico ma sarebbe scorretto negare in linea di principio il suo impiego o la sua utilità.

Ovviamente l'intervento funzionale è estremamente delicato e presenta una serie di difficoltà essendo necessario determinare con esattezza su quali componenti della domanda globale è necessario intervenire, con quali strumenti ed in quale misura, ma questo è ciò che devono poter fare le manovre di bilancio di un Paese che ha fatto del compromesso tra istanze liberistiche e istanze solidaristiche il fondamento della propria Carta Costituzionale.

Ridurre il gettito dei singoli tributi è dunque possibile se gli interessi che si perseguono sono tutelati dalla nostra Costituzione, e ciò non tanto al fine di premiare alcuni cittadini, ma per far sì che anche

41 Moschetti F., *Il principio della capacità contributiva*, cit., p. 238 ss.

attraverso il risparmio di imposta del singolo si possano stimolare e attivare comportamenti virtuosi, funzionali all'obiettivo generale ed al fine sociale che si intende perseguire.

Avuto riguardo al tema della riferibilità delle previsioni ricordate al fenomeno della rigenerazione, a me sembra che le espressioni siano ad esso sicuramente riconducibili ma, malauguratamente, in una prospettiva assai limitata.

Leggendo con attenzione le previsioni contenute nell'art. 190 si ha, infatti, l'impressione che il legislatore si sia voluto occupare delle ciliegine prima ancora che della torta. La pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso per finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati, non sono certo obiettivi estranei ad un'idea complessiva di rigenerazione ma purtroppo ne rappresentano solo alcuni specifici aspetti, e neppure quelli principali.

I limiti, dunque, non sono di poco momento; tuttavia, come ho anticipato, malgrado le imperdonabili imperfezioni e la forza assai contenuta di un provvedimento che in aggiunta si propone, ai nostri fini, di incidere sui soli tributi locali⁴², io credo che l'art. 190 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, così come il suo predecessore⁴³, abbiano avuto il merito di avere finalmente associato in modo esplicito la leva fiscale al tema della rigenerazione urbana.

Possiamo, infatti, non convenire sugli strumenti da utilizzare, discutere della loro compatibilità con i principi costituzionali, interrogarci su quanto e se la solidarietà possa incidere sull'esercizio del potere tributario e se alle esigenze di contrasto al degrado delle città sia sotteso anche un fine solidaristico, ma grazie a queste norme, oggi, possiamo ritenere acquisita l'urgenza di affrontare un importante aspetto sociale ed economico del nostro tempo facendo anche leva sul sistema tributario e su una diversa e specifica rimodulazione delle singole entrate, essendo i tributi divenuti,

42 Tributi notoriamente meno importanti per il contribuente in ragione dell'esiguità, se non altro relativa, degli importi coinvolti.

43 Art. 24 del d. l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 rubricato "misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione dei territori".

definitivamente, parte rilevante di un percorso normativo oramai tracciato e finalizzato al conseguimento di questo specifico interesse collettivo.

Interessante, quindi, *de iure condendo*, si rivela il progetto di legge della XVIII legislatura, n. 86 a firma dei senatori De Petris, Errani, Grasso e Laforgia, presentato in data 23 marzo 2018, il quale, muovendo dall'assunto che il suolo deve essere considerato un bene comune e risorsa non rinnovabile, "preziosa per il futuro", e che occorre dedicare la massima attenzione alle attività che impattano sulla sua conservazione e qualità, per consentirne una tutela ed una riproduzione adeguata, ritiene necessaria "la convergenza delle politiche urbanistiche, agricole e fiscali verso una strategia comune e avviando una più proficua sinergia nell'azione dei molteplici attori istituzionali competenti, in grado di determinare un salto di qualità nelle politiche nazionali e locali per la tutela del suolo e del paesaggio".

A tal fine, la proposta di articolato, all'art. 5, nel prevedere una delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate, alla lettera d), indica tra i princìpi e criteri direttivi l'individuazione di *misure tali da determinare una fiscalità di vantaggio, al fine di incentivare gli interventi*; e, analogamente, nell'art. 8, al comma 8, disciplina la possibilità per i comuni di "esentare dal pagamento dell'Imposta municipale propria le unità abitative realizzate mediante interventi di recupero edilizio o previo riuso di aree dismesse e degradate e senza consumo di nuovo suolo, per un periodo di tre anni a decorrere dalla data di ultimazione dei valori".

Ancora più incisivo e interessante si rivela, poi, a mio giudizio, il Disegno di legge Quagliariello, presentato anch'esso il giorno 23 marzo 2018; testimonianza di una sensibilità che sembra definitivamente acquisita in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, in una prospettiva di promozione dell'inclusione e della coesione sociale.

L'art. 2 propone, infatti, una rimodulazione del *bonus* applicabile agli interventi di ristrutturazione, miglioramento antisismico ed efficientamento energetico, ampliandone l'ambito di applicazione non soltanto ad edifici residenziali, ma anche a quelli adibiti ad uso com-

merciale o produttivo e rendendola una misura strutturale di portata triennale con aliquota base del 35%. Accanto a questa ridefinizione, si prevede, poi, una agevolazione maggiore, pari al 65% e fino ad un ammontare massimo di 96.000 euro per gli interventi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale su edifici⁴⁴ e spazi pubblici siti in aree urbane, periferiche e non, caratterizzate da degrado⁴⁵.

Infine, all'art. 7, viene introdotta, allo stesso scopo, la possibilità per i comuni di attuare ulteriori agevolazioni fiscali sotto forma di riduzione degli oneri concessori del 50%, la sospensione dell'Imu, della Tari e della Tasi per un periodo massimo di 10 anni unitamente, in ambito erariale, all'esonero del versamento dell'imposta di registro a cui contrappone (art. 8), per il caso di edifici inutilizzati, incompiuti o dismessi da oltre 5 anni un aumento delle aliquote Imu o Tasi fino allo 0,2 per cento⁴⁶.

Alle previsioni, dunque, assai limitate, contenute nella norma sul baratto amministrativo che contemplano esclusivamente riduzioni o esenzioni nell'ambito dei soli tributi locali e per attività assai limitate (pulizia, manutenzione e abbellimento aree verdi), e a quelle contenute nell'art. 16 bis del tur solo parzialmente ed accidentalmente riconducibili all'obiettivo della rigenerazione, i disegni di legge esaminati, ed in particolare il disegno di legge Quagliariello, affiancano un visione ben più strutturata e complessa dell'intervento fiscale, ampliando la platea dei tributi ed includendo nell'intervento, come sopra auspicato, anche le aziende e gli imprenditori.

Ovviamente si tratta solo di progetti e di proposte che, in quanto tali, richiedono ancora un sforzo particolare in termini di volontà per poter essere attuati e tempi non brevissimi; essi, tuttavia, rappresentano, a mio giudizio, una precisa volontà oramai acquisita e, nella

44 Pubblici o privati, con destinazione d'uso residenziale, produttiva o commerciale.

45 Viene inserito, inoltre, un meccanismo premiale proporzionale al miglioramento della classe energetica riservato agli interventi di cui agli artt. 14, 15 e 16 del d.l. 4 giugno 2013, n. 63 più volte ricordato, applicabili anche agli interventi di *retrofit* energetico e riqualificazione sismica.

46 Vale, forse, la pena di ricordare anche il disegno di legge n. 1836 del marzo 2015 contenente misure per favorire la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse il quale ipotizza un sistema di detrazioni in ragione di un'aliquota del 55% e fino ad un valore massimo di 100.000 euro cui si aggiungono, per i titolari di reddito di impresa, agevolazioni in materia di deduzione di quote ammortizzabili dei costi sostenuti.

visione più completa, anche una intuizione condivisibile che non tarderà ad affermarsi. È dunque giusto vigilare perché l'obiettivo continui ad essere perseguito e contribuire intervenendo nel merito con analisi e riflessioni.

4. Possibili soluzioni fiscali da adottare per la promozione della rigenerazione urbana: due tesi a confronto.

Se così è, è dunque corretto esaminare le tesi che in dottrina si confrontano evidenziando come, in primo luogo, non tutti convengano sull'opportunità che l'intervento fiscale si debba tradurre in previsioni agevolative.

Vi è, infatti, chi⁴⁷ ritiene che l'incentivazione possa essere interpretata come una misura alternativa di concorso alla spesa pubblica potendo in questo modo ricondurre il fenomeno della rigenerazione nell'orbita della fiscalità propriamente detta.

Si ritiene, infatti, che il bene comune possa essere perseguito attraverso una speciale forma di attitudine alla contribuzione che non si esprime nel pagamento dei tributi ma nel concorso ad una spesa.

L'esborso finanziario diretto, che deve perseguire finalità di interesse generale, viene riconosciuto come metodo alternativo di pagamento dei tributi divenendo credito da detrarre in tutto o in parte dall'imposta complessivamente dovuta⁴⁸.

La funzione incentivante è dunque perseguita senza agevolazione, si eliminano voci di spesa ed il contribuente piuttosto che ridurre il proprio debito di imposta paga diversamente senza pesare sui vincoli di bilancio. In questo modo, quindi, l'agevolazione per la rigenerazione, finisce con il non rientrare più nella extra – fiscalità ma nella fiscalità propriamente detta ed in particolare in una forma “circolare di fiscalità”. Diviene compito e facoltà del contribuente decidere come destinare una

47 Perrone A., *Il diritto alla rigenerazione dei brownfieldes in una prospettiva di fiscalità circolare*, op. cit.

48 Il richiamo è all'*art bonus* e al *social bonus*. Chiarisce sul tema Lupi R., *L'Art bonus come sovvenzione pubblica in forma di “credito d'imposta”*, in *AE-DON – Rivista di arti e diritto on line*, 2014 che in siffatte ipotesi è improprio il riferimento all'agevolazione fiscale; il credito, infatti, *si pone fuori dalla logica della determinazione dei tributi, ed è nella sostanza, in buona misura, una sovvenzione autoliquidata dal contribuente*.

quota della propria partecipazione al gettito complessivo, imprimendo un indirizzo specifico ad una parte dell'imposta, nell'ottica di una fiscalità circolare ed evitando sprechi, in armonia con il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della nostra Costituzione⁴⁹.

Si tratta di una ricostruzione certamente interessante, rispetto alla quale mi preme formulare alcune brevi considerazioni.

La prima osservazione riguarda il diverso modo di contribuire alle spese pubbliche del contribuente e la sua possibilità di destinare parte della spesa.

Ritengo la soluzione prospettata non del tutto adatta ad un progetto così ampio e rilevante sul piano economico come è la rigenerazione, in ragione della possibile "incontrollata" incidenza di questa forma di intervento sull'eventuale gettito complessivo; fatico, infatti, ad immaginare di affidare ai singoli consociati decisioni determinate da un'utilità personale e tuttavia potenzialmente anche molto significative sulle previsioni di entrata; a meno che, come ho già sottolineato, non si valuti contestualmente la necessità di inserire i singoli interventi in un progetto ampio e condiviso la cui regia venga affidata ad un soggetto sovraordinato capace di coordinare i privati e le istituzioni.

Diversamente dobbiamo continuare ad immaginare il fenomeno della rigenerazione (e della fiscalità per la rigenerazione) affidato a particolari e limitati interventi, a mio giudizio del tutto inefficaci.

Se questo è vero, diviene allora meno rilevante l'utilizzo dell'uno o dell'altro strumento, e le varie soluzioni prospettabili (sospensione della tassazione ordinaria, agevolazioni, credito) divengono equivalenti, potendo esse convivere anche in ragione della natura dei singoli tributi, dell'incidenza del singolo intervento sul gettito e, infine, dell'ampiezza dell'intervento rispetto alla singola area colpita da degrado.

Fiscalità ed extrafiscalità finiscono per essere strumenti equivalenti per un obiettivo che in ogni caso resta di natura funzionale.

La possibilità di contribuire attraverso l'apporto personale ad un obiettivo condiviso ovvero usufruire di agevolazioni in quanto nel perseguire un proprio interesse si diviene parte attiva nel recupero,

49 Sul tema della fiscalità circolare cfr., per tutti, Uricchio A., *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2017, p. 1849 ss. e Chironi G., *La tassazione dei beni comuni*, Bari, 2018, pp. 46 – 51.

nella tutela e nella conservazione di un bene comune, sono, a mio modo di vedere, e devono risultare nella proposta legislativa possibili facce di una medesima medaglia. Approcci diversi che non dovrebbero essere posti in contrapposizione tra loro ma utilizzati come soluzioni complementari, entrambe percorribili, da adattare al caso concreto in ragione del risultato che s'intende perseguire e di una concreta valutazione dell'intervento in termini di efficacia.

Del resto, interpretare le agevolazioni in termini di spesa, non si rivela sempre corretto. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che le aree meritevoli di essere rigenerate spesso determinano costi significativi per gli enti e la collettività proprio in ragione del loro degrado.

Non sono in grado al momento di esprimermi in termini statistici ma è giusto ricordare che molte, e note, sono le teorie socio economiche che chiariscono i costi indotti dal degrado⁵⁰, ovvero i minori costi delle città più sicure e intelligenti⁵¹, come dimostra, in tal senso, ad esempio, il divario sempre più significativo e crescente tra la rendita attuale e la rendita potenziale; quest'ultima naturalmente deprezzata dalle condizioni di decadimento⁵².

Se così è, allora anche l'agevolazione può incidere direttamente sulla spesa contribuendo con i comportamenti che induce a ridurre quei fenomeni che determinano maggiori costi per la collettività.

Una minore entrata non sempre deve essere intesa come una spesa quando essa determina per gli effetti del comportamento che determina la riduzione, ovvero l'azzeramento, di un costo.

Un'aliquota ridotta, un'agevolazione, una sospensione dell'imposizione, ecc., producono certamente minor gettito ma se contribuiscono a ridurre i costi del medesimo ente che del gettito è destinatario, esse possono, a ragione, essere interpretate come una forma indiretta di risparmio.

D'altra parte la soluzione del credito d'imposta non è immune da critiche.

In primo luogo osservo che esso male si adatta ad una tassazione multilivello (locale ed erariale); è difficile, infatti, immaginare una compensazione tra i tributi di enti diversi, mentre mi sembra del

50 Penso, per esempio, alla nota teoria delle finestre rotte di Wilson e Kelling.

51 Ferrante D., *Degrado urbano. La variabile ecologica della in/sicurezza urbana*, in www.davidferrante.it

52 Diappi L. e Bolchi P., *L'effetto della rendita nelle dinamiche locali di degrado e ristrutturazione edilizia: un modello Multi Agente*, in Bruzzo A., e Ocelli S. (a cura di), *Le relazioni tra conoscenza e innovazione nello sviluppo dei territori*, Milano, Franco Angeli, 2004.

tutto evidente che nell'intervento di rigenerazione la funzione incentivante debba, per essere efficace, coinvolgere più tributi: da un lato, quelli erariali per la loro importanza in termini di gettito; dall'altro quelli locali in ragione della prossimità dell'ente locale alle opere.

Anche il credito d'imposta, poi, come le c.d. "agevolazioni a pioggia" non rappresenta di per se stesso garanzia di risultato.

Se è vero che l'agevolazione è spesso concessa indifferentemente, e dunque senza alcuna garanzia in termini di efficienza e validità dello specifico intervento, la soluzione del credito d'imposta non assicura per sua natura il conseguimento del risultato sperato ma sempre richiede di non essere associato a scelte arbitrarie e di essere inserito in una progettualità approvata e validata da tecnici ed esperti, a garanzia stessa dell'idoneità dell'intervento.

Il credito, inoltre, esclude dalla premialità i comportamenti omissivi.

Interrompere o ridurre un comportamento contrario o non coerente con gli obiettivi della rigenerazione, anziché investire in un'opera, può essere altrettanto funzionale allo scopo e per questo, anche quel tipo di scelta, deve poter essere in egual misura agevolata e remunerata.

Il credito d'imposta, infine, riesce, forse, con maggiori difficoltà rispetto agli altri interventi prospettabili a quantificare l'utilità diretta dell'opera per il singolo così da evitare che sulla collettività ricada il costo di un intervento che, all'interesse generale, affianca l'utilità specifica di chi potrà godere in modo esclusivo del bene.

5. Conclusioni

Appurato, dunque, che una riflessione seria ed articolata, che abbia ad oggetto le strategie necessarie per la rigenerazione urbana, non può escludere la leva fiscale e verificata, altresì, l'inadeguatezza delle soluzioni intraprese al momento dal legislatore, occorre interrogarsi sul quali possano essere le strategie più efficaci, unitamente (o in alternativa) alla fiscalità incentivante nel senso tradizionalmente inteso, consapevoli che, in una prospettiva rinnovata, occorre comprendere e tradurre in termini di diritto positivo il convincimento che la tutela, la conservazione, la manutenzione del suolo non rappresentano un obiettivo contingente e limitato nel tempo.

I singoli momenti della rigenerazione devono essere intesi, al contrario, come ragione, scopo, parte significativa, di una nuova economia e della capacità dei nuovi sistemi economici di farsi carico di una rinnovata visione etica della società e dell'economia stessa.

In questa prospettiva, a me sembra che debba essere valorizzata massimamente la capacità del sistema tributario di incidere a vario livello sui beni coinvolti nel degrado (immobili, attività produttive e dunque entrate dirette, indirette, erariali, locali, ecc.), rendendo i tributi parte attiva nel governo dei *commons* e, in particolare, avuto riguardo all'obiettivo della rigenerazione urbana.

Virtuose si riveleranno, quindi, le soluzioni legislative che, in ragione degli obiettivi, dei beni e dei soggetti coinvolti e della differente natura e struttura dei tributi e dei loro presupposti oggettivi, sapranno far tesoro delle diverse possibili soluzioni, conciliando ed armonizzando i molteplici strumenti in astratto utilizzabili per adattarli ai compositi aspetti economici e sociali coinvolti nel governo del bene comune.

Per fare questo, occorrerà, però, inserire l'intervento fiscale in uno specifico ed articolato progetto sociale, ambientale ed economico; espressione di una visione ampia, che includa interventi condivisi e sappia guardare ai diversi livelli di degrado e di governo.

La rigenerazione, infatti, è un fenomeno complesso, multilivello, globale, che certamente non può riguardare le sole persone fisiche ed esprimersi esclusivamente attraverso piccoli interventi mirati, come previsto dalle norme attualmente in vigore.

Solo l'incontro tra pubblico e privato, tra singoli cittadini, operatori economici e investitori potrà garantire interventi efficaci. In quest'ottica lo strumento dell'agevolazione, come anche quello del credito d'imposta, o della sospensione temporanea del pagamento di singoli tributi, non potranno essere, dunque, le sole risposte e non sempre sapranno garantire la soluzione adeguata.

Occorrerà, invece stringere un nuovo patto con i cittadini che di questi obiettivi e di questi beni sappia farsi carico, in una prospettiva sociale, economica e dunque anche fiscale che si proponga non tanto di punire i delitti ma di premiare ed incentivare le virtù⁵³ fin dal momento "costitutivo" dei diversi interventi legislativi, contribuendo

53 Cfr. Dragonetti G., *Trattato delle virtù e dei premi*, in Giovannetti M. e Zamagni S. (a cura di), Carocci ed., 2012.

in questo modo a fare uscire i beni comuni dalla temuta anarchia prospettata da Hardin⁵⁴.

Occorre, cioè, trasferire questi obiettivi all'interno di una nuova lettura della capacità contributiva dei singoli soggetti passivi d'imposta; individuare una nuova attitudine alla contribuzione che tenga conto dell'idoneità delle scelte personali ed economiche a creare valore attraverso le modalità di intervento sull'ambiente, sul territorio e sul degrado urbano.

Nuove regole, dunque, che sappiano tradurre nella capacità di ciascuno di contribuire alla spesa pubblica la necessaria sintesi tra l'interesse personale ed il vantaggio della collettività.

Del resto le aziende, e dunque i principali contribuenti ed in genere il sistema produttivo, in molti casi, hanno già sviluppato un concetto più ampio di responsabilità e di comunicazione che consente loro di affiancare alla dimensione economica, quella sociale, ambientale ed amministrativa fornendo una rendicontazione anche dei risultati sociali ed ambientali unitamente a quelli patrimoniali e finanziari⁵⁵.

Già esiste, dunque, un base consolidata da cui partire per misurare indici di potenzialità economica capaci di superare una visione tradizionale ed offrire una nuova base su cui costruire un sistema tributario integrato.

54 Hardin G., *La tragédie des communs*, Presses Universitaires de France, 2018.

55 Cfr., per tutti, Coda V., *Responsabilità sociale e strategia dell'impresa*, in Sacconi L. (a cura di), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo dell'impresa*, Bancaria Editrice, Roma, 2005.