



Rivista di diritto amministrativo

Publicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 10-12/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Il “Baratto amministrativo”.

Prime riflessioni sull’art. 24 della legge n. 164/2014

di Francesco Ferzetti *

Sommario

1. Natura e significato del “Baratto amministrativo”. 2. Funzionamento (fasi, oggetto, criteri e limiti dell’intervento). 3. Bilanci intermedi e analisi di istituti affini. 4. Considerazioni conclusive.

1. Natura e significato del “Baratto amministrativo”

«Art. 24. - (Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio). - 1. I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi, i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L’esenzione è concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell’esercizio sussidiario dell’attività posta in essere. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a co-

munità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute».

Durante i momenti di difficoltà economica e sociale si moltiplicano le azioni volte a cercare di favorire i cittadini meno abbienti (e non) attraverso iniziative dirette a sostenere le fasce deboli.

È il caso dell’articolo 24 del decreto legge n. 133 del 12 settembre 2014 recante *Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive* (G.U. n. 212 del 12.09.2014) in vigore dal 13 settembre 2014¹.

La modifica che dell’articolo in parola è stata apportata in sede di conversione, avvenuta con legge 11 novembre 2014 n. 164², ha meglio delineato i contorni dell’istituto.

¹ Il testo del D.L. n. 133 del 12 settembre 2014 è reperibile al seguente indirizzo web <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/09/12/14G00149/s.g.>

² Il testo della legge è reperibile all’indirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/11/14G00176/s.g.>

Conosciuto come *Baratto amministrativo*, il modello ideato dal Legislatore del 2014 consente ai Comuni di individuare la possibilità di praticare riduzioni fiscali a *cittadini singoli o associati* in cambio di interventi di manutenzione e recupero di aree e beni immobili non più in uso.

Si assiste ad una sorta di adempimento in forma specifica dell'obbligazione assunta nei confronti dello Stato.

Le *Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio* (così è intitolato l'articolo 24 della legge n. 164 del 2014) si traducono nella possibilità accordata all'Ente locale più vicino al cittadino di *deliberare riduzioni o esenzioni* di tributi comunali in favore di soggetti incapaci (o semplicemente non disposti) di adempiere. Viene così riconosciuta la possibilità di sostituire il pagamento in denaro con interventi di riqualificazione del territorio di pari valore.

Le attività da svolgere – è questo un aspetto particolarmente interessante – possono essere realizzate sia individualmente sia attraverso forme collettive. Anzi, dal tenore dell'ultimo comma dell'articolo in parola, sembrerebbe che il Legislatore abbia voluto in qualche modo prediligere la forma associativa.

Anche se non espressamente indicato nella legge, pare ragionevole arguire che per *comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute* debbano intendersi associazioni, fondazioni, comitati, ed organizzazioni del Terzo settore³ in genere, che operano senza

scopo di lucro in via prioritaria per la promozione del benessere collettivo.

*Ricercatore presso il Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara.

³ Per un'analisi del Terzo settore si rinvia in particolare a P. Donati (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Roma, 1998; U. Ascoli e C. Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, 2003; S. Mancinelli in M. Schenkel e M. Mellano (a cura di), "Le imprese del terzo tipo: economia e etica delle organizzazioni *non profit*", Torino, 2004; R. Cartocci e F. Maconi (a

cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2006; E. Ferrari, *I servizi sociali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Milano, 2000, par. 4, *Le istituzioni e il volontariato*, pp. 617-627.

2. Funzionamento (fasi, oggetto, criteri e limiti dell'intervento)

Entrando nel merito dell'argomento è significativo scandire le fasi essenziali dell'istituto in esame, quindi individuare l'oggetto dell'intervento ed i suoi limiti.

1) Spetta alla potestà comunale definire i criteri e le condizioni per la realizzazione dell'intervento da attuare in base al progetto proposto da privati.

Dall'analisi dell'articolo in parola è possibile individuare nell'adozione di un regolamento comunale il primo momento attuativo del programma di agevolazione, partecipazione e sensibilizzazione delle comunità locali per la tutela e la valorizzazione del territorio.

La realizzazione della proposta di collaborazione attiva, avanzata dal cittadino (singolo o associato), dipende dalla compatibilità del programma con quanto stabilito nello strumento normativo adottato a livello locale⁴.

2) L'oggetto dell'intervento è ben definito dalla disposizione normativa in esame e può riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano.

L'elenco tuttavia, ancorché ben strutturato, non rappresenta un *numerus clausus in considerazione dell'espressione utilizzata dal legislatore (Gli interventi possono riguardare [...]) che lascia sottendere un margine di discrezionalità all'Organo comunale.*

⁴ Per una compiuta analisi della potestà regolamentare in ambito locali si rinvia a B. Caravita (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, Napoli, 2011.

3) Dalla realizzazione del progetto ed a seguito dell'adempimento del dovere che ne scaturisce, deriva l'abbattimento fiscale.

“La peculiarità della norma – quella che le ha dato il nome di “baratto amministrativo” – riguarda la possibilità per i Comuni di “deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere” ed “in relazione alla tipologia dei predetti interventi”. L'ampia scelta degli enti comunali di realizzare queste agevolazioni rappresenta un'importante iniziativa volta a stimolare forme di gestione condivisa e sussidiaria degli spazi urbani comuni da parte dei cittadini, e, d'altro canto, si trasforma nel “prezzo” che l'amministrazione pagherà in cambio di una riqualificazione espressamente vincolata ai fini di interesse generale”⁵.

Appare utile soffermarsi su questo punto dal quale sembrano emergere alcune criticità.

È indubbio che la lodevole iniziativa offra al Comune la possibilità di compensare il mancato introito fiscale dei contribuenti inadempienti con le attività svolte; ma, all'estremo opposto, la prospettiva di un eccessivo ricorso all'istituto potrebbe configurare per l'Ente locale una difficoltà nel reperire, attraverso la tassazione, i fondi necessari per il normale funzionamento della macchina amministrativa.

Inoltre, nel testo di legge non sono specificate la qualifica e la competenza che devono essere possedute dal richiedente, in relazione al tipo di intervento oggetto dello scambio. Il legislatore ha omesso anche di puntualizzare i dettagli cir-

⁵ G. Scotti, *L'art. 24 dello “Sblocca Italia” e il c.d. “Baratto amministrativo”. Un'opportunità per valorizzare i beni comuni in attuazione della sussidiarietà*, in Riv. Diritto & Diritti all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37356-l-art-24-dello-sblocca-italia-e-il-c-d-baratto-amministrativo-un-opportunita-per-valorizzare-i-beni-comuni-in-attuazione-della-sussidiarieta>, pubblicato dal 17/09/2015, pag. 7, al quale si rinvia più diffusamente per un'interessante analisi dell'istituto del *Baratto amministrativo*.

ca la modalità di esecuzione delle attività previste, preferendo (si deduce) delegare alla potestà comunale ogni decisione in merito.

4) L'esenzione accordata non ha una durata permanente ma è concessa per un periodo temporale limitato. Va pure osservato come, ancorché non espressamente stabilito dalla norma, la quale si riferisce a *specifici* (ma senza entrare in dettaglio) *tributi*, è lecito ritenere che le imposte interessate dall'esenzione siano (e del resto non potrebbe essere altrimenti) quelle di natura locale.

5) La valorizzazione del bene comune⁶ viene *prioritariamente* accordata a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute.

3. Bilanci intermedi e analisi di istituti affini

3.1 Le applicazioni in ambito penale

È ancora prematuro fare i primi bilanci del *Baratto amministrativo*.

Il limitato scorcio temporale della sua operatività non attribuisce significativa valenza al breve periodo in cui l'esperienza si è svolta.

Peraltro – come sembra utile ricordare – la novità introdotta nel panorama normativo italiano con il *Baratto amministrativo* non è da considerare assoluta.

Il nostro Legislatore infatti non è nuovo a tali forme di rimedi in considerazione dei notevoli interventi attuati soprattutto in campo penale.

Si pensi al *Lavoro di pubblica utilità* introdotto dall'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274, inizialmente pensato per commuta-

re sanzioni penali nei reati di competenza del Giudice di Pace ma successivamente allargato ad altre fattispecie.

All'ipotesi fatta propria dall'art. 73 comma 5 bis del d.P.R. n. 309 del 1990 *limitatamente ai reati di cui al presente articolo commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, anziché le pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste [...]*.

La legge n. 120 del 2010⁸ ha apportato delle modifiche al d.lgs. n. 285 del 1992 (Codice della strada) ed accordato, in determinati casi, la possibilità di sostituire alla pena comminata per la guida in stato di ebbrezza, il lavoro di pubblica utilità.

“Questa novità sembra rappresentare un tentativo, da parte del legislatore, di promuovere una rieducazione al rispetto delle norme stradali. Il fine è quello di educare ad una maggiore attenzione per la collettività attraverso la realizzazione di attività collegate ad Enti che operano per la collettività stessa, soprattutto in relazione

⁶ Per una compiuta riflessione sui beni comuni si rinvia ai contributi di S. Marotta, *La via italiana ai beni comuni*, in “Aedon” 1/2013, pp.1-10, doi: 10.7390/73722; A. Gambaro, *Note in tema di beni comuni*, in *ivi*, pp. 11-20, doi: 10.7390/73723; T. Bonetti, *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra “mito” e “realtà”*, in *ivi*, pp. 21-30, doi: 10.7390/73724; C. Iaione, *La città come bene comune*, in *ivi*, pp. 31-40, doi: 10.7390/73725.

⁷ Il testo dell'articolo in parola è reperibile al seguente indirizzo web

<http://www.altalex.com/documents/news/2014/07/18/testo-unico-sulla-droga-titolo-viii-della-repressione-delle-attivita-illecite>.

⁸ Il testo della legge è reperibile al seguente indirizzo web <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010-07-29:120>.

alla sicurezza stradale e alla lotta alle dipendenze”⁹.

Da ultimo si segnala la nuova formulazione dell’art. 168 bis del codice penale a seguito dell’emanazione della legge n. 67 del 28 aprile 2014 recante *Sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato*.

Si osservi al riguardo come [...] *La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell’imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato [...]*. Tanto si legge nell’art. 168 bis c.p.

3.2 Un rapido sguardo rivolto al passato

Appare interessante tracciare alcune analogie del tema trattato con altri istituti da collocare in epoche cronologicamente più risalenti.

Senza andare troppo indietro nel tempo un osservatore accorto sarebbe in grado di cogliere una certa assonanza del moderno *Baratto* con quanto ancora accadeva in Italia nella prima metà del ‘900, quando certe imposte erano di norma corrisposte attraverso la prestazione di opere manuali da parte dei cittadini non proprietari di immobili.

La popolazione era infatti chiamata a scegliere tra l’alternativa di pagare il tributo ovvero munirsi di pale e picconi per la riparazione di strade comunali e condotte demaniali.

Del resto (facendo ovviamente le dovute distinzioni) nel Medioevo i tributi ai Signori del Comune erano prevalentemente corrisposti in forma di prestazioni personali: specie per missioni di guerra.

Indirizzando lo sguardo verso le terre d’oltralpe è possibile evocare l’istituto della *corvée royale* (da collocare nella prima metà del ‘700) che si traduceva nell’obbligo gravante sui sudditi, di sacrificare delle giornate di lavoro per la costruzione e la manutenzione delle vie di comunicazione.

“Il ricorso alla *corvée royale*, vale a dire la prestazione obbligatoria gravante soprattutto sui contadini di un certo numero di giornate lavorative per la costruzione e la riparazione delle vie di comunicazione, fu la soluzione che immediatamente, ma anche in modo assolutamente disorganico e empirico, si affacciò. Istituto di antica origine feudale, la «dette du travail du corps» veniva ora ad essere utilizzata per scopi di interesse pubblico, ma continuava sostanzialmente a gravare sulle spalle della fascia più povera e disagiata della popolazione”¹⁰.

⁹ N. Moreno, A. Salvan, *La violazione del Codice della Strada per guida in stato di ebbrezza: il lavoro di pubblica utilità in Provincia di Verona*, in “Autonomie locali e servizi sociali” 1/2014, p. 111, doi: 10.1447/77516.

¹⁰ L. Blanco, *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées»*, Bologna, 1991, p. 272, al quale più diffusamente si rinvia per un approfondimento dell’istituto e per la ricca bibliografia ivi richiamata.

4. Considerazioni conclusive

Al termine della breve disamina operata del *Baratto amministrativo* è possibile affermare che l'istituto in esame rappresenta sicuramente un modo originale di valorizzare i beni comuni, attraverso attività che consentono al contribuente di alleggerirsi dagli oneri tributari locali. Ciò, è bene ribadire, sulla scia lasciata da precedenti interventi del legislatore soprattutto in ambito penale.

Si aggiunga che non sembra corretto parlare di *Baratto amministrativo* quanto piuttosto di "*Baratti amministrativi*", dal momento che la discrezionalità accordata all'Ente locale – ancorché vincolata dai confini segnati dalla legge – consente ad ogni Comune di delineare la forma convenzionale più aderente alle proprie esigenze.

Da ciò la necessità per l'Organo amministrativo di deliberare in forma chiara e dettagliata la valorizzazione delle singole prestazioni ripartite per tipologia.

Non si escludono possibili ripercussioni, soprattutto sulle piccole realtà locali, le quali potrebbero subire una limitazione delle entrate in denaro a fronte però di un incremento della manodopera disponibile: beneficio di non poco momento se si pensa al blocco delle assunzioni nella P.A. che impedisce al Pubblico di approvvigionarsi secondo i canali ordinari. Mentre l'aumento di risorse umane va visto con favore nelle realtà metropolitane.

Si assiste ad un'originale interpretazione del principio costituzionale che sancisce il dovere di tutti di partecipare alle spese pubbliche: non più modulato solo per equivalente ma tradotto nella valorizzazione del bene comune che passa anche attraverso frequenze di welfare society.

Bibliografia

Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003;

Blanco L., *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées»*, il Mulino, Bologna, 1991;

Caravita B. (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2011;

Cartocci R. e Maconi F. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2006;

Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2000;

Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma, 1998;

Schenkel M. e Mellano M. (a cura di), *“Le imprese del terzo tipo: economia e etica delle organizzazioni non profit”*, Giappichelli, Torino, 2004.

Riviste

“Aedon”. Rivista di arti e diritto *on line*, il Mulino, Bologna, 1/2013;

“Autonomie locali e servizi sociali”, il Mulino, Bologna, 1/2014;

Diritto & Diritti all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37356-l-art-24-dello-sblocca-italia-e-il-c-d-baratto-amministrativo-un-opportunit-per-valorizzare-i-beni-comuni-in-attuazione-della-sussidiariet>.

Siti

www.altalex.com;

www.gazzettaufficiale.it;

www.normattiva.it.

Bibliografia

Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma, 2003;

Blanco L., *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées»*, il Mulino, Bologna, 1991;

Caravita B. (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2011;

Cartocci R. e Maconi F. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2006;

Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2000;

Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma, 1998;

Schenkel M. e Mellano M. (a cura di), *“Le imprese del terzo tipo: economia e etica delle organizzazioni non profit”*, Giappichelli, Torino, 2004.

Riviste

“Aedon”. Rivista di arti e diritto *on line*, il Mulino, Bologna, 1/2013;

“Autonomie locali e servizi sociali”, il Mulino, Bologna, 1/2014;

Diritto & Diritti all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37356-l-art-24-dello-sblocca-italia-e-il-c-d-baratto-amministrativo-un-opportunit-per-valorizzare-i-beni-comuni-in-attuazione-della-sussidiarier>.

Siti

www.altalex.com;

www.gazzettaufficiale.it;

www.normattiva.it.