
Alcune valutazioni sul baratto amministrativo

di [Federico Gavioli](#)

Publicato il 31 Dicembre 2015

l'istituto del baratto amministrativo, cioè la possibilità data agli enti territoriali di affidare ai cittadini interventi di cura e recupero di aree ed edifici pubblici in cambio di sgravi fiscali, lavorando a loro favore, genera alcuni dubbi relativi all'attuazione pratica dello scambio tasse-lavoro

La Fondazione Nazionale dei Commercialisti ha emanato, il 14 dicembre scorso, il documento dal titolo "Il baratto amministrativo" con il quale si analizza il nuovo istituto giuridico introdotto dall'art. 24 del decreto legge 133/2014, convertito con modificazioni in legge n.164/2014; tramite tale novità è consentito ai Comuni di affidare ai cittadini interventi di cura e recupero di aree ed edifici pubblici in cambio di sgravi fiscali.

La normativa di riferimento

In particolare, l'art. 24, del decreto legge n. 133/2014, convertito con modificazioni in legge n. 164/2014, rubricato "Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio", introduce l'istituto giuridico del cosiddetto "baratto amministrativo" che consente ai comuni di affidare ai cittadini interventi di cura e recupero di aree ed edifici pubblici in cambio di sgravi fiscali. Come specificato nella relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge A.C. n. 2629 di conversione del citato decreto legge n. 133/2014, "la norma si ispira ad esperienze già presenti in altri ordinamenti (ad esempio Stati Uniti d'America), ove l'ente locale provvede ad assicurare alcuni servizi non delegabili (come il servizio di anagrafe), mentre i cittadini possono provvedere alla cura di altri servizi quali la manutenzione delle strade, la pulizia delle stesse eccetera, in cambio di un minore gravame fiscale sugli stessi soggetti, realizzando in tal modo un risparmio per i cittadini stessi e una correlativa minore spesa pubblica. Trattasi di una esplicitazione pratica del principio di sussidiarietà orizzontale, che non vuole ribaltare la dinamica delle competenze ma rafforzare le sinergie e, se del caso, rimediare ad inadempienze contingenti prevenendo contenziosi quali quelli di cui ha recentemente parlato anche la stampa. In particolare, la disposizione in esame prevede che i comuni

possano definire, in relazione ad un determinato ambito del proprio territorio, criteri e condizioni per la realizzazione da parte di cittadini, singoli o associati, di interventi di valorizzazione del territorio urbano od extraurbano. A tal fine, l'ente locale può deliberare la concessione di una riduzione ovvero di un'esenzione di tributi locali inerenti alle attività poste in essere dai predetti soggetti. L'esenzione in ogni caso è concessa per un periodo di tempo limitato, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni.”

La nota dell'IFEL: soggetti beneficiari

La Fondazione ANCI con nota dell'IFEL del 16 ottobre scorso, dal titolo “Nota di approfondimento sull'istituto del baratto amministrativo” in riferimento ai beneficiari dell'agevolazione, ritiene come anche previsto dalla normativa, che i soggetti potenzialmente beneficiari delle agevolazioni tributarie debbano necessariamente coincidere con i soggetti “abilitati” a presentare progetti di riqualificazione. In questo senso, i beneficiari potranno essere individuati tra cittadini singoli o associati, con la precisazione che, ai fini della concessione dell'agevolazione da parte dei Comuni, la norma privilegia prioritariamente le “comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute”. In proposito, la Fondazione è del parere che nel caso delle citate associazioni di cittadini, la riduzione o l'esenzione potrà essere accordata in via del tutto prioritaria con riferimento ad obbligazioni tributarie di cui è soggetto passivo l'associazione stessa.

Con riferimento alle attività in relazione alle quali possono essere deliberate dal Comune le agevolazioni tributarie, la Fondazione ANCI, evidenzia che la stessa norma stabilisce che l'intervento dei cittadini deve riguardare un territorio da qualificare, ed in particolare i progetti presentati devono 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'attività cui collegare le agevolazioni non può essere individuata liberamente dal Comune, ma deve essere riconducibile alle tipologie di attività elencate dalla norma nel rispetto del principio della riserva di legge, ex art. 23 della Costituzione.

A fronte dell'intervento sussidiario dei cittadini, il Comune potrà disporre deliberazioni di riduzione o esenzione di tributi “inerenti il tipo di attività posta in essere”. La Fondazione Anci ritiene opportuno

precisare, a questo proposito, che la ratio sottesa alla norma in commento consente di collegare la delibera di agevolazione al tributo di riferimento (IMU, Tasi, Tari, Cosap...) anche se in apparenza non direttamente ricollegabile al tipo di attività posta in essere.

Possono essere, per esempio, previste riduzioni o esenzioni dalla Tari per progetti di pulizia di parchi pubblici, ma anche agevolazioni Tasi per gli stessi interventi, riconducibili alla sua natura di tributo sui servizi indivisibili. Oppure, nulla vieta che per un progetto di riqualificazione di un bene immobile possa essere concessa un'agevolazione sull'IMU.

In definitiva, il concetto di "inerenza" del tributo per cui si prevede l'agevolazione all'attività svolta dai cittadini (singoli o associati), dovrà essere valutato attentamente in sede di predisposizione della delibera di agevolazione ed ispirato a criteri di ragionevolezza e corrispondenza tra beneficio reso ed agevolazione concessa.

L'analisi della Fondazione

Il documento della Fondazione evidenzia, come precisato dall'IFEL nella sua nota indicata nel paragrafo precedente, che deve essere in primo luogo posta l'attenzione sui criteri stabiliti dalla norma ai fini del riconoscimento dell'agevolazione o dell'esenzione dal pagamento dei tributi locali a fronte di servizi resi all'Amministrazione. In particolare, è importante identificare i potenziali beneficiari delle agevolazioni, le attività oggetto del "baratto" ed i tributi rispetto ai quali può essere deliberata la riduzione o l'esenzione.

I beneficiari di tali politiche possono essere individuati tra cittadini singoli o associati, con la precisazione che, ai fini della concessione dell'agevolazione da parte dei Comuni, la norma favorisce le "comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute". Nel dare attuazione alla disposizione in esame, inoltre, i Comuni, possono prevedere, ai fini dell'accesso al "baratto", anche criteri reddituali legati ad oggettive difficoltà economiche, riscontrabili, ad esempio, dal valore dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE).

Oggetto dell'iniziativa può essere "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'uso dell'espressione "possono riguardare" consente di ritenere non esaustivo l'elenco delle potenziali attività oggetto di baratto. I Comuni, dunque, seppur nei limiti delle tipologie di intervento precisate dalla norma, in ossequio al principio della riserva di legge in materia di imposizione di

prestazioni personali e patrimoniali, ex art. 23 Cost., potranno individuare, quali oggetto del baratto, ulteriori iniziative di tutela e valorizzazione del territorio.

La Fondazione evidenzia che la delibera di riduzioni o esenzioni da tributi, prevista dall'articolo 24, del D.L. n. 133/2014, a fronte della realizzazione di interventi di pulizia, manutenzione, 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, comporta un altro problema ancora non molto trattato: la natura della prestazione svolta dal contribuente e, nel caso in cui la stessa venga configurata quale lavorativa, occorre valutarne la corretta gestione, anche ai fini degli oneri assicurativi, previdenziali e assistenziali correlati. Alla delibera di Giunta è opportuno che segua, secondo lo studio della Fondazione, una delibera di Consiglio con la quale si approva un regolamento che individui le modalità di gestione del baratto ed i tributi cui poter applicare l'istituto.

Lo studio della Fondazione ritiene che l'agevolazione debba essere stabilita in quota fissa. L'eventuale adozione di un criterio di determinazione percentuale, infatti, violerebbe il principio generale di parità di trattamento in quanto la valorizzazione della prestazione dipenderebbe dalla misura del tributo dovuto dal contribuente.

In materia di contabilizzazione il documento della Fondazione evidenzia che il baratto amministrativo rileva in quota spesa la parte di agevolazione che si vuole concedere in base alla previsione fatta ed, in entrata, il totale del gettito atteso.

Dalla differenza tra entrata e uscita si ottiene il gettito dovuto. Il documento evidenzia, infine che "La parte quota di agevolazione prevista ... rimane a carico dell'ente che provvede ad istituire un apposito capitolo di spese che va a coprire l'agevolazione concessa. L'amministrazione deve in sede di programmazione prevedere e capire quanta parte di agevolazione si può concedere alla cittadinanza per cui la delibera di istituzione del baratto amministrativo deve essere rivista annualmente con le previsioni economico finanziarie annuali dell'ente".

31 dicembre 2015

Federico Gavioli