

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*
*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti***
scrivi a: selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 11 gennaio 2021, n. 1

L'importanza del risparmio è garantita costituzionalmente (art. 47, Cost.), e trova sbocchi diretti anche nel mondo del lavoro.

In quest'ottica, infatti, si orienta il baratto amministrativo, che ha l'obiettivo esplicito di un "risparmio per i cittadini [...] e una correlativa minore spesa pubblica" (si veda a tal proposito il Disegno di legge Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, 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, Camera Dei Deputati N. 2629, 12 set. 2014).

Il baratto amministrativo è una forma di lavoro senza contratto introdotta dall'art. 24 del cd. decreto Sblocca Italia, DI 133/2014 convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, e innovata dal D. Lgs n. 50/2016, in espressione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), che consente al cittadino di ottenere un risparmio su specifici tributi a fronte di interventi lavorativi, su progetti presentati da cittadini singoli o associati, volti alla valorizzazione di zone predeterminate in un'ottica di riqualificazione del territorio (sulla natura dei tributi che possono essere oggetto del baratto amministrativo si rimanda a Baratto o Baratti amministrativi. Una questione da dirimere, V. Manzetti).

Affinché questo sia possibile è necessario un apposito regolamento comunale ex art. 52 D. Lgs 446/97 (e non una semplice delibera) che preveda:

a) L'indicazione dei criteri d'accesso, delle condizioni di applicabilità, delle attività e dei territori

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

coinvolti;

b) L'esplicitazione dei tributi locali che sono soggetti a riduzione, o esenzione, a fronte dell'apporto lavorativo di pubblica utilità del cittadino.

In un primo momento, dopo la sua introduzione da parte del DL 133/2014, lo strumento è parso privo di particolari paletti (sul nuovo istituto si espresse correttamente l'Anci Emilia-Romagna con la Nota di approfondimento sull'istituto del baratto amministrativo del 16 ottobre 2015). In un secondo momento, su quesito del Comune di Bologna, è intervenuta la Corte dei conti dell'Emilia-Romagna che, con deliberazione n. 27 del 23 marzo 2016, ha chiarito, principalmente, due importanti aspetti:

1. "E' [...], necessario che sussista un rapporto di stretta inerenza tra le esenzioni e/o le riduzioni di tributi che il comune può deliberare e le attività di cura e valorizzazione del territorio [...] che i cittadini possono realizzare";
2. per il contribuente, tramite questo strumento, non è possibile saldare i debiti pregressi, ma unicamente ottenere una agevolazione (o esenzione) diretta sui tributi correlati all'attività prestata. Questo per due motivi: *in primis* per il rispetto della *ratio* della norma e del requisito di inerenza di cui sopra, *in secundis* perché i debiti di esercizi finanziari passati confluiscono nella massa dei residui attivi dell'ente e un loro adempimento tramite baratto amministrativo può comportare "effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio".

Molteplici sono stati gli interventi successivi, tra cui le deliberazioni n. 172 e 225 del 2016 della Corte dei conti Lombardia e deliberazione n. 313 del 2016 della Corte dei conti del Veneto.

In seguito, sul piano normativo, l'istituto è stato rivisto dal D. Lgs n. 50/2016 (art. 190) che lo ha ufficialmente inserito nell'alveo del partenariato sociale, e che ha introdotto, tra le tante cose, due sostanziali novità:

- Dai "comuni" previsti all'art. 24 del cd. Decreto Sblocca Italia, si è passati ad una più ampia platea di "enti territoriali";

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

- Dal concetto di “inerenza” del tributo si è passato a quello di “corrispondenza” dello stesso rispetto alla prestazione lavorativa oggetto del baratto.

Di sicuro rilievo, inoltre, è la deliberazione n° 27 - 2018 del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del Mare, che ha chiarito quanto segue:

<< Tratto distintivo del baratto amministrativo è [...] l’assenza della finalità lucrativa propria dell’appalto e della concessione, ancorché sia certamente un contratto a prestazioni corrispettive. [...] il cittadino può ricavarne non già un guadagno in senso proprio, ma solo una riduzione dei propri obblighi tributari >> .

Vi è da dire che la dottrina tutt’oggi riflette sulla difficoltà dell’inquadramento giuridico dell’istituto e sui suoi limiti. Tramite questo contributo non si intende approfondire le importanti questioni di diritto amministrativo e tributario, ma, diversamente, analizzare il baratto amministrativo quale forma di lavoro.

Tenuto conto dell’importanza del regolamento comunale che rappresenta, a tutti gli effetti, il passo preliminare per l’attuazione dell’istituto, di seguito si analizzeranno alcuni passaggi significativi ed esplicativi contenuti nei regolamenti di diversi enti locali, provando a comprendere appieno lo strumento e le sue potenzialità e provando ad individuare alcuni elementi cardine.

Finalità

Per mezzo del Regolamento comunale sul baratto amministrativo della città di Bari (pubblicato il 04 maggio 2018 e approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 20 del 26/03/2018) è possibile delineare, ancor più chiaramente, la finalità dello strumento:

Lo stesso è concepito come “uno strumento che costituisca espressione del contributo concreto dei cittadini al benessere della collettività, così da realizzare forme di cittadinanza attiva, di partecipazione e di solidarietà, con l’obiettivo di radicare nella comunità forme di cooperazione attiva, rafforzando quel rapporto di fiducia tra la collettività e l’istituzione locale e tra i cittadini stessi [...] tutelando altresì il diritto di ciascun nucleo familiare di preservare le risorse economiche

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

per i bisogni primari, garantendo allo stesso tempo il rispetto delle regole nel pagamento dei tributi, il tutto nella ricerca di un'ideale modalità che concili l'obbligo del pagamento con le disponibilità economiche del nucleo familiare [...]”.

Alcuni punti sembrano richiamare, nemmeno troppo velatamente, parte dei principi su cui si fonda il volontariato, ovvero la partecipazione alla comunità con un chiaro fine di bene comune, in attuazione di valori dettati dalla Costituzione (Sul punto si veda l'approfondimento ne Il volontariato e le sue zone d'ombra, M. Tuscano, Bollettino ADAPT 23 novembre 2020, n. 43).

Portando un altro esempio, il Comune di Bergamo ha agglomerato in un unico regolamento (Regolamento per l'istituzione e la gestione del servizio di volontariato civico e del baratto amministrativo approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 5 reg./97/15 Prop. Del. nella seduta del 19/01/2016, modificato con deliberazione consiliare n. 73 reg./31 Prop. Del nella seduta del 28/05/2018) i due istituti.

Il legame tra i due strumenti non è però scontato, il volontariato, infatti, non mira alla realizzazione di un rapporto sinallagmatico che, nel baratto amministrativo, a tutti gli effetti invece si realizza: lavoro in cambio di detassazione locale.

Sul punto, peraltro, la già richiamata Deliberazione n° 27 - 2018 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare così si è espressa: “non vi è alcun punto di contatto fra l'attività di volontariato e l'istituto del baratto amministrativo, nell'ambito del quale non solo le prestazioni rese dai cittadini a fronte di agevolazioni in ambito tributario mancano dei requisiti di gratuità [...], ma difetta anche l'elemento della interposizione obbligatoria delle organizzazioni di volontariato”; chiarendo, inoltre, che il baratto amministrativo è un contratto a prestazioni corrispettive.

Per quanto sopra, nonostante alcuni punti in comune (negati, peraltro, dalla delibera del Ministero dell'ambiente), non possono essere ritenute corrette quelle disposizioni contenute nei regolamenti che legano indissolubilmente i due istituti. I comuni, infatti, possono avvalersi o dei volontari

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

secondo le apposite regole che rispettano le caratteristiche del volontariato (facenti riferimento al Codice del Terzo Settore), oppure possono sottoscrivere contratti di partenariato sociale (in cui rientra il baratto), che esulano dal volontariato e che sono soggetti alla specifica disciplina del Codice dei Contratti (delibera n. 27/2017 Sezione delle autonomie, Corte dei conti).

Riferimenti normativi

Il Regolamento sul baratto amministrativo del Comune di Todi (PG) (Approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 4 in data 12/02/2019) offre una chiara indicazione del quadro normativo di riferimento, specificando la tipologia di interventi attuabili, ovvero quelli volti alla riqualificazione del territorio *in genere*:

<< 1. L'art. 24 della legge n.164 del 2014 "Misure di agevolazioni della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio" disciplina la possibilità per i Comuni di deliberare riduzioni o esenzioni di tributi a fronte di interventi per la riqualificazione del territorio, da parte di cittadini singoli o associati.

2. 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 inutilizzabili, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano.

3. L'art. 190 ("Baratto amministrativo") del D.Lgs. n. 50 del 18/4/16 conferma e rafforza la potestà degli Enti territoriali circa la definizione di riduzioni o esenzioni di tributi prevedendo 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 da cittadini singoli o 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 inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa >>.

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

Vi è da chiarire, in aggiunta a quanto sopra, che la dottrina ha affermato come il quadro normativo richiami implicitamente anche l'art. 189 del D.Lgs. n. 50 del 18/4/16, trattandosi di intervento di sussidiarietà orizzontale.

L'impressione frutto dell'analisi di alcuni regolamenti è che vi sia, da parte degli enti locali, una maggiore focalizzazione sulla normativa che regola lo strumento piuttosto che su quella, parimenti importante, attinente alla prestazione di lavoro sottostante. Per tale motivo, si ritiene che il quadro normativo indicato nei regolamenti debba riportare non unicamente le norme strettamente correlate al baratto, ma anche quelle più prettamente lavoristiche che permeano qualsiasi tipo di rapporto di lavoro (ad esempio la normativa sui riposi per il lavoratore ai sensi del D. Lgs. 66/2003) e che non possono essere trascurate.

I destinatari

Il Regolamento del baratto amministrativo del Comune di Nembro (BG) (Si veda Avviso "baratto amministrativo" n.6- anno 2020, Comune di Nembro) ci consegna una descrizione precisa dei destinatari dello strumento, il Comune individua dettagliatamente i requisiti che i cittadini (o associazioni) debbono possedere per poter ricorrere al baratto:

<< 1. I cittadini che intendono svolgere servizi e interventi di cui al presente regolamento devono possedere i seguenti requisiti: Essere residenti nel Comune di Nembro, età non inferiore ad anni 18, idoneità psico-fisica in relazione alle caratteristiche dell'attività o del servizio da svolgersi, assenza di condanne penali: sono esclusi coloro nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta per delitti contro la Pubblica Amministrazione, il patrimonio, l'ordine pubblico, per i reati di cui agli artt. 600, 600bis, 600ter, 600quater, 600quater-1 e per i delitti contro la libertà personale,

2. Per le Associazioni e le altre formazioni sociali [...] i requisiti richiesti sono: sede legale nel Comune di Nembro, scopi perseguiti compatibili con le finalità istituzionali del Comune di Nembro, essere iscritte nell'apposito Registro Regionale laddove richiesto dalle normative vigenti.

3. I cittadini attivi impiegati nelle associazioni e nelle altre formazioni sociali dovranno possedere, in

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

ogni caso, i requisiti di cui al comma 1.

4. L'attività svolta nell'ambito del servizio civico di cui al presente regolamento non determina in alcun modo l'instaurazione di un rapporto di lavoro di alcuna tipologia con il Comune di Nembro >> (Il comma 4 dell'art. richiamato si ritiene voglia tassativamente escludere la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato con il Comune, poiché il baratto amministrativo, invero, rappresenta a tutti gli effetti una forma di lavoro ricadente nell'alveo delle forme di lavoro senza contratto).

Anche analizzando altri regolamenti, ad esempio il già richiamato Regolamento di Bergamo e il Regolamento del Comune di Villafalletto (CN), i principali requisiti richiesti sembrano i medesimi, ovvero la maggiore età e la sede o residenza nel comune interessato.

Di particolare interesse, nel caso di questo regolamento, è il requisito richiesto dell'assenza di condanne penali che, attuando un confronto con il Regolamento di Bergamo, risulta non scontato.

Nel regolamento comunale bergamasco, infatti, non solo è possibile l'attuazione del baratto per chi ha condanne di questo genere, ma lo stesso può essere utilizzato anche in un'altra ottica, ossia "quale forma di riparazione del danno nei confronti del Comune di Bergamo, ai fini previsti dalla legge penale, ovvero quale misura alternativa alla pena detentiva e alla pena pecuniaria, con le modalità previste dalla normativa in materia di lavoro di pubblica utilità >>.

Ulteriori requisiti, inoltre, possono essere richiesti dai comuni, spesso gli stessi fanno riferimento alla posizione tributaria, o situazione reddituale, del cittadino. A tal proposito si veda il già richiamato regolamento di Bari che specifica:

- Il baratto amministrativo è concesso ai cittadini singoli (o a quelli stabilmente e giuridicamente associati) titolari di una "propria distinta posizione tributaria per un importo annuale non inferiore ad € 80,00";
- "Sono esclusi i soggetti che si trovino in una situazione di contenzioso tributario con l'Amministrazione";

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

- Nel caso in cui l'importo totale delle richieste stanziato dal Comune sia insufficiente a coprire le richieste di baratto, bisogna considerare una graduatoria che "privilegerà prioritariamente le associazioni di cittadini e i cittadini appartenenti alle fasce sociali più deboli", tenendo in considerazione il reddito ISEE (ma anche, si specifica, lo stato di disoccupazione o di cassa integrazione, il nucleo familiare, la malattia e infortunio o la percezione di sussidi statali).

Stante gli estratti dei regolamenti riportati, di cui non si darà una valutazione, si rammenta come la selezione dei destinatari dello strumento debba sempre avvenire nel pieno rispetto di quanto sancito dall'art. 3 Cost. e quindi non solo evitando qualsiasi tipo di discriminazione, ma avendo come obiettivo la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, così da permettere l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese.

Per quanto sopra, appaiono opportuni regolamenti del baratto amministrativo che tengano conto principalmente dello *status* reddituale, familiare o di salute del cittadino.

L'applicazione dello strumento

Il Regolamento di Bari, innanzitutto, chiarisce come il ricorso allo strumento avvenga su base volontaria e indica poi i tributi oggetto del baratto amministrativo, ovvero l'Imu, la Tari, l'Imposta sulla pubblicità e la Tassa sulle occupazioni pubbliche.

Il Regolamento di Todi (PG), ad esempio, introduce dei concetti tipici della normativa sul lavoro:

<< Il soggetto interessato è tenuto a svolgere le proprie funzioni con la diligenza "del buon padre di famiglia" e a mantenere un comportamento corretto e idoneo al buon svolgimento delle mansioni affidategli", quantificando la prestazione lavorativa (elemento fondamentale per la corretta realizzazione del rapporto sinallagmatico): "Il richiedente offre la propria disponibilità per un monte ore tale da coprire l'intera esigenza del tributo, riconoscendo n. 8 ore di partecipazione al "baratto amministrativo" ogni €. 60,00 di tributo simbolico da versare >>.

Il Regolamento del "baratto amministrativo" di Campagnola Emilia (RE) (Approvato con atto

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

Consiliare n. 6 del 27/02/2018), applicato solo con riferimento alla Tassa sui Rifiuti, delinea molto chiaramente i diritti e doveri in ambito lavorativo e alcune modalità di organizzazione della prestazione di lavoro:

<< In virtù del carattere sociale dell’iniziativa, l’espletamento del monte ore può avvenire all’occorrenza anche nei giorni festivi, previa autorizzazione del Responsabile dell’Ufficio interessato dallo specifico progetto >>

e

<< il Comune di Campagnola Emilia provvede a fornire gli strumenti e la formazione necessaria per lo svolgimento delle attività individuate nonché i dispositivi previsti dalla disciplina antinfortunistica, ivi inclusa una copertura assicurativa sia per la responsabilità civile verso terzi connessa allo svolgimento dell’attività, sia per gli infortuni che gli stessi dovessero subire durante lo svolgimento delle attività di cui al presente Regolamento, in conformità alle previsioni di legge. [...] I cittadini richiedenti il “baratto amministrativo” sono tenuti ad utilizzare correttamente i dispositivi di protezione individuale, i beni strumentali ed i materiali di consumo e, salvo il normale deterioramento dovuto all’uso, devono essere restituiti in buone condizioni al termine delle attività >>.

Come è possibile notare il Comune inserisce, coerentemente, un richiamo esplicito alle norme in ambito salute e sicurezza sul lavoro che, per espressa volontà del legislatore, permeano qualsiasi tipo di rapporto e prestazione lavorativa, si rammenta infatti che l’art. 2 D. Lgs 81/2008 stabilisce che il lavoratore è quella “persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere”.

Inoltre, al pari di quanto già normalmente avviene per un’altra forma di lavoro senza contratto, ossia il tirocinio, il comune prevede tanto la copertura assicurativa Inail, quanto un’apposita copertura Rc.

Nel complesso, al di là di quanto esplicitamente e correttamente riportato nei regolamenti, nell’attuazione dello strumento è bene si tenga in considerazione tutto il ventaglio delle norme

Delineando empiricamente il baratto amministrativo

lavoristiche, ed in particolare di quelle che, per espressa previsione, o per evidente analogia, devono essere applicate alla prestazione di lavoro oggetto del baratto.

Conclusioni

La normativa di riferimento è relativamente recente.

La semplice facoltà (e non imposizione) assegnata agli enti territoriali di ricorrere allo strumento comporta, ad oggi, un utilizzo ancora limitato dello stesso, il che rende l'esperienza piuttosto acerba.

Al di là delle considerazioni in merito alla corretta realizzazione della funzione sussidiaria, l'analisi dei diversi regolamenti lascia l'impressione di un'insufficiente regolamentazione.

La dottrina ha parlato di “vera e propria foresta variegata di fattispecie di baratto amministrativo” (V. Manzetti), che vi è il rischio si traduca, per una sorta di effetto domino giuridico, in una tutela lavoristica eccessivamente modesta (o comunque svalorizzata), soprattutto in termini di discriminazione e tutela dell'integrità psicofisica del lavoratore, ritenuta quest'ultima la *ratio legis* del D.lgs. n. 66.

La soluzione parrebbe essere un intervento normativo ancor più marcato che possa concretizzarsi in linee guida statali, al pari di quanto fatto per i tirocini.

Marco Tuscano

Consulente del lavoro

 @MarcoTuscano

Delineando empiricamente il baratto amministrativo