



TIZIANO TESSARO
Consigliere della Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna

**PROFILI DI RESPONSABILITÀ CONTABILE: LIMITI DI SCOMPUTO
ONERI PER INTERVENTI DI RECUPERO URBANO E PER CESSIONE
IMMOBILI PUBBLICI IN CAMBIO DI OPERE (artt. 189-190-191
D.Lgs. 50/2016 c.d. Cod. contratti)**

1



Parte introduttiva
Ratio della normativa e distinzioni preliminari

2

Parte introduttiva

La ratio della normativa : art. 189 e 190 D.Lgs. 50/2016 (c.d. Codice contratti)

Il principio di sussidiarieta' orizzontale

La sua declinazione nella direzione della realizzazione di opere pubbliche e delle manutenzioni

Le precedenti normative in tema di «sussidiarieta' sul territorio»

La differenza di queste con l'attivit  di volontariato

Le condizioni elaborate dalla giurisprudenza per ricorrere al baratto amministrativo

3



4

art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Interventi di sussidiarietà orizzontale)

1. Le **aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale**, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, **possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione**, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i **cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione**. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

2. Per la **realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità**, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicando nei costi e di mezzi di finanziamento, **senza oneri per l'ente medesimo**. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. 3. (...).

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. (...). Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

5

ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Baratto amministrativo

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**, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale.

I **contratti** possono riguardare la **pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade**, o 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 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**.

6



La declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale

(...E CONTAMINAZIONE TRA I VARI MODELLI)

7

A) Il principio di sussidiarietà declinato in termini di **mera erogazione di contributi**

Il principio di sussidiarietà va inteso, in modo ampio, così da assicurare (come è compito della Repubblica alla luce dell'articolo 3 e dell'intera parte prima della Costituzione) a tutti i cittadini l'esercizio effettivo dei diritti costituzionali e le condizioni per "il pieno sviluppo della persona umana" (art. 4, comma 2, Cost.), per cui "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società": in cui cioè "lo Stato e ogni altra autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale" (Consiglio di Stato parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1354/2002), in modo da valorizzare adeguatamente il ruolo insostituibile, per quanto "vicine ai cittadini interessati" (art. A del Trattato di Maastricht) delle realtà espressive della sussidiarietà orizzontale. In questo specifico ambito si colloca **il sostegno in termini anche di contribuzione dell'ente all'attività di queste entità** che sono espressione di originarie manifestazioni di autonomia privata e "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali" (Consiglio di Stato, parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1354/2002).

Parere Sezione Veneto
n. 336/2011 del 25/07/2011

8

B) Il principio di sussidiarietà declinato in termini di valorizzazione del volontariato (modello solidaristico)

Il “nuovo” principio di sussidiarietà è, quindi, volto a favorire **“l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati”**, ovvero a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali (imprenditoriali ed associative) nelle quali si svolge la loro personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla cura e al buon andamento della “Cosa pubblica” mediante *“lo svolgimento di attività d'interesse generale”*

In tal modo, viene riconosciuto in primis il **valore del volontariato**, che insieme alla cooperazione costituisce un patrimonio storico della nostra nazione (attualmente il “Terzo settore” annovera in Italia circa sette milioni di volontari impegnati a vario titolo, insieme a più di tremila associazioni e organizzazioni “no profit”, nell'assistenza ai più bisognosi e nella tutela della persona, dell'ambiente e della cultura, dando uno **spontaneo adempimento ai “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”** previsti dall'art. 2 Cost.).

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 01546/2019

9

C) La sussidiarietà come partecipazione alle decisioni (modello della c.d. cittadinanza attiva)

- Al tradizionale modello solidaristico va progressivamente affiancandosi un nuovo modello di **“cittadinanza attiva”**, già patrimonio della lunga storia della democrazia in Europa e nei Paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia Italiana, dai Comuni alle Repubbliche marinare, dalle Società di mutuo soccorso alle Cooperative di lavoro, dalle Signorie alle attuali “Misericordie” che affiancano i servizi sociali comunali.
- Tale nuovo modello è **caratterizzato**, alla stregua delle previsioni degli artt. 1, 2 e 118 della Costituzione, **dalla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni** che riguardano la cura dei beni comuni, anziché dei pur rispettabili interessi privati, e che quindi cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una **valenza pubblicistica**, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di **dare risposte più efficaci** ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 01546/2019

10

D) La sussidiarietà
come realizzazione
di opere e
manutenzioni in
luogo dell'ente
pubblico (art. 189
codice dei
contratti: cd. modello
**surrogatorio o
sussidiarietà
manutentiva sul
territorio**)

Art. 189 codice contratti

***Affidamento in gestione, della manutenzione delle aree riservate al verde pubblico urbano e degli immobili di origine rurale, a cittadini residenti che costituiscono un consorzio del comprensorio realizzazione di opere di interesse locale, da parte di gruppi di cittadini organizzati**: possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, (...) senza oneri per l'ente medesimo*

11



Le norme precedenti in tema di
**INTERVENTI SUSSIDIARI SUL
TERRITORIO**

12

ART. 24, D. L. 12 settembre 2014.

Misure di agevolazione della partecipazione delle imprese e dei cittadini in materia di tutela e valorizzazione del territorio

1. I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le modalità di presentazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati e finalizzati a riqualificare.

Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di valorizzazione di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio.

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 può essere concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, in ragione dell'attività posta in essere. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute.

Norma non più vigente (ARTICOLO ABROGATO DAL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50, COME MODIFICATO DAL D.LGS. 19 APRILE 2017, N. 56)

13

- Art. 15, D. Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (convenzioni con gli imprenditori agricoli);

Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla coltivazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e favorire, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio, le pubbliche amministrazioni, ivi compresi i consorzi di bonifica, possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 definiscono le prestazioni delle pubbliche amministrazioni che possono consistere, nel rispetto dei regolamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura anche in finanziamento, in concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le prestazioni di cui al comma 1 le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata.

Norma tuttora vigente

14

art. 2, co. 134 della l. 24 dicembre 2007, n. 244

“Le cooperative e i loro consorzi di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, che abbiano sede ed esercitino prevalentemente le loro attività nei comuni montani e che, conformemente alle disposizioni del proprio statuto, esercitino attività di valorizzazione e manutenzione agraria, forestale e, in genere, del territorio e degli ambienti rurali, possono ricevere in affidamento diretto, a condizione che l'importo dei lavori o servizi non sia superiore a 50.000 euro per anno, dagli enti locali e dagli altri enti di diritto pubblico, in deroga alle vigenti disposizioni di legge e anche tramite apposite convenzioni:

- lavori attinenti alla valorizzazione e alla gestione e manutenzione dell'ambiente e del paesaggio, quali la forestazione, la selvicoltura, il riassetto geologico, le opere di difesa e di consolidamento del suolo, la sistemazione idraulica, le opere di bonifica e a verde;
- servizi tecnici attinenti alla realizzazione delle opere di cui alla lettera a).

Possono inoltre essere affidati a cooperative di produzione agricolo-forestale i servizi tecnici, la realizzazione e la gestione di impianti di produzione di calore alimentati da fonti rinnovabili di origine agricolo-forestale.”

Norma tuttora vigente

15

Il baratto amministrativo

(ART. 190, D. LGS. 18 APRILE 2016, N. 50)

16

Il c.d. baratto amministrativo

(ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

Baratto amministrativo come

momento di attuazione della sussidiarietà orizzontale

Modello surrogatorio della sussidiarietà sul territorio

Realizzazione di opere

manutenzione di immobili

Correlato alle riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione

17

ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Baratto amministrativo

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, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale.

I *contratti* possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade, o 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 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.

18

Le condizioni elaborate dalla giurisprudenza per ricorrere al baratto



- Adozione di un regolamento di competenza consiliare
- finalità di rigenerazione urbana e ambientale;
- manutenzione dei parchi o delle aree verdi, delle strade, dei marciapiedi, oppure interventi di decoro urbano, di recupero e riuso.
- “è necessario che sussista un rapporto di stretta inerenza tra le esenzioni o le riduzioni dei tributi” e “le attività di cura e valorizzazione del territorio che i cittadini possono realizzare”
- Facoltatività del baratto

- Utilizzo di forza lavoro per la realizzazione di servizi socialmente utili
- sez. Veneto n. 313/2016
- Sez. Emilia Romagna n. 27/2016
- non è un obbligo (Sez. Emilia Romagna n. 27/2016);

19



Le differenze di disciplina

CON L'ABROGATO ART. 24 DEL D.L. 133/2014

35.621.141.14

20

LE DIFFERENZE DI DISCIPLINA

ABROGATO ART. 24 DEL D.L.
133/2014

riserva la possibilità del baratto ai **sol**
Comuni

prevede che l'esenzione o riduzione
dei tributi sia **prevista**
necessariamente per un periodo
limitato;

ART. 190 DEL CODICE:

consente l'attivazione di contratti di
partenariato sociale da parte di **tutti**
gli enti territoriali;

non prevede che l'esenzione o
riduzione dei tributi **sia prevista**
necessariamente per un periodo
limitato;

21



22

La diversa declinazione del principio di sussidiarietà

BARATTO AMMINISTRATIVO
(MODELLO SURROGATORIO)

profilo oggettivo

- coattività del tributo
- corrispettività delle prestazioni (Sez. Emilia Romagna n. 27/2016)

Profilo soggettivo

- “gruppi di cittadini” ovvero “consorzi “

L'ATTIVITA DI VOLONTARIATO E L'EROGAZIONE DEL
CONTRIBUTO (MODELLO VOLONTARIATO O CONTRIBUTO)

Profilo oggettivo

- Spontaneità dell'attività
- assenza corrispettività con il contributo economico (Corte dei conti, Sez. Lombardia, n.123/2015/PAR)

Profilo soggettivo

- Anche singoli cittadini

23

Prima parte

I problemi sul tappeto

24

I problemi sul tappeto

Profili soggettivi :i soggetti del baratto amministrativo e degli interventi ex art. 189

- Cittadini singoli o associati? Applicabilita' alle imprese?

Profili oggettivi :quali entrate?

- Applicabilita' alle entrate tributarie o anche extratributarie? solo tributi o anche sanzioni amministrative ;
- Quali tributi ?
- Anche quelli con vincolo di destinazione ? il problema degli oneri di urbanizzazione

Profili procedurali: il rapporto con lo scomputo oneri

- Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica ? Necessita' dell'operatore qualificato?
- Determinazione del valore dell'opera e quantificazione del tributo

25

I problemi sul tappeto

Profili soggettivi :i soggetti del baratto amministrativo e degli interventi ex art. 189

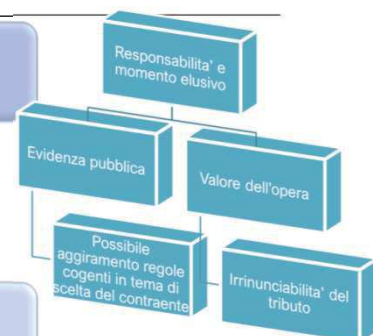
- Cittadini singoli o associati? Applicabilita' alle imprese?

Profili oggettivi :quali entrate?

- Applicabilita' alle entrate tributarie o anche extratributarie? solo tributi o anche sanzioni amministrative ;
- Quali tributi ?
- Anche quelli con vincolo di destinazione ? il problema degli oneri di urbanizzazione

Profili procedurali: il rapporto con lo scomputo oneri

- Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica ? Necessita' dell'operatore qualificato?
- Determinazione del valore dell'opera e quantificazione del tributo



26

Profili soggettivi :i soggetti del baratto amministrativo

Cittadini singoli o associati , o anche imprese?

27

ART. 190, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Baratto amministrativo

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**, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale.

I *contratti* possono riguardare la **pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade**, o 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 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**.

28

A) (Anche) singoli cittadini

La presenza dell'avverbio "prioritariamente" e l'espressa previsione contenuta nel primo periodo della disposizione in esame che i cittadini possono essere singoli ed associati conduce a ritenere che **anche cittadini singoli possono presentare progetti relativi ad interventi di cura e valorizzazione del territorio cui possono conseguire benefici collegati ad agevolazioni tributarie** (Corte dei conti, Emilia Romagna Deliberazione 23 marzo 2016, n. 27/2016/PAR).

Sezione
Veneto, n.313/
2016

29

B) le associazioni (ad es Pro loco) che effettuano servizi per conto del Comune?

compatibilità con art. 4,
comma 6 del DL 6/7/12, n. 95,
conv. nella L. 7/8/12, n. 135 ,

Corte conti, Sezione di Controllo Marche,
parere n. 39/2013,
Sezione Piemonte, deliberazione n.
379/2013/PAR

• divieto di erogare contributi a soggetti (di regola, associazioni) che effettuano servizi per conto del Comune

Sezione di Controllo per la Lombardia,
parere n. 89/2013:

• le associazioni che svolgono attività in favore della cittadinanza non rientrano nel divieto di legge, che invece è invece riferito "agli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa anche a titolo gratuito"

30

C) Applicabilita' alle imprese? la Corte dei conti Veneto lo esclude

« la giurisprudenza del Consiglio di Stato (decisione del 20 marzo 2000 n. 1493, parere 2691/02 in Ad. 5-II-2003, parere 1440/03 in Ad. 25-VIII-2003), ha in ogni caso escluso che, ove l'istituto fosse ad essa riconducibile, la sussidiarietà orizzontale possa essere "utilizzata per fattispecie di aiuti alle imprese", mettendo in risalto in particolare che "in questa prospettiva, è evidente come le imprese (e gli eventuali aiuti alle stesse) nulla abbiano a che fare con il fenomeno della sussidiarietà orizzontale": escludendo così che possa rappresentare un'espressione di sussidiarietà orizzontale quella sorta di convergenza fra interessi dei soggetti imprenditoriali privati e interessi degli enti locali, e nel contempo allontanando il rischio –opportunamente sottolineato in dottrina- che imprese for profit "approfittino" indebitamente di esenzioni, riduzioni, agevolazioni e detrazioni che andrebbero applicate solo a chi persegue finalità sociali di solidarietà (che in tal modo solleva le istituzioni pubbliche dai suoi carichi)»

sez. Veneto n. 313/2016

31

Profili soggettivi :i soggetti degli interventi di sussidiarieta' art. 189

Cittadini singoli o associati , o anche imprese?

32

art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Interventi di sussidiarietà orizzontale)

1. Le **aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale**, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, **possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione**, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i **cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione**. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

2. Per la **realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità**, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicando nei costi e di mezzi di finanziamento, **senza oneri per l'ente medesimo**. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. 3. (...).

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. (...). Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

33

Le due previsioni dell'art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50

affidamento in gestione, per quanto concerne la manutenzione

- **Cittadini residenti costituiti in consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione**

realizzazione di opere di interesse locale


- **gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, senza oneri**

34

Seconda parte: il baratto amministrativo

- **Profili oggettivi: quali entrate ?**
- **Applicabilita' alle entrate tributarie o anche extratributarie?**
- **Anche per gli oneri di urbanizzazione?**

35



<p>-DELIBERAZIONE n. 172 e 225/2016/PAR – Corte dei Conti sez. regionale controllo Lombardia</p>	<p>DELIBERAZIONE n. 313/2016/PAR – Corte dei Conti sez. regionale controllo Veneto</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Si all'applicazione del baratto anche alle entrate extra-tributarie (canoni, tariffe, multe, sanzioni amministrative, ecc.) per carenza di un divieto espresso e applicando l'art. 1, co. 1bis, L. 7 agosto 1990, n. 241 che consente alla PA di agire secondo le norme di diritto privato alla pari di ogni soggetto di diritto comune (ex art. 1321 cc) nell'adozione di atti di natura non autoritativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Applicazione esclusivamente ai tributi (no estensione alle entrate extra-tributarie per via del chiaro tenore letterale);

36

Deliberazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Comitato sviluppo Verde pubblico), del 15/05/2018 (art. 24/art. 190);

-a) «estinguere le situazioni di debenza legate alla fiscalità locale»;

- b) estensione del baratto anche alle entrate extratributarie;

37

latitudine della misura del c.d. baratto amministrativo

tributi aventi vincolo di destinazione,

come ad esempio l'imposta di soggiorno?

Il problema degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione

38

Natura tributaria ?

SI : il contributo sul costo di costruzione

- consiste in **una prestazione patrimoniale ascrivibile alla categoria dei tributi locali**, in quanto il prelievo non si basa, come nel caso degli oneri di urbanizzazione, sui costi collettivi derivanti dall'insediamento di un nuovo edificio ma sull'incremento di ricchezza immobiliare determinato dall'intervento edilizio" (T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 25 marzo 2011, n. 469).

NO : gli oneri di urbanizzazione

- sono **considerati "corrispettivi di diritto pubblico"** (Tar Reggio Calabria, I, 6 aprile 2011, n. 260) e sono dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio (Cons. Stato, V, 23 gennaio 2006, n. 159).

39



40

Terza parte . I profili procedurali e di responsabilita'

- **Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica?Necessita' dell'operatore qualificato?**
- **Il rischio dell'elusione e i profili di responsabilita'**

41

La configurazione del problema

il codice dei contratti impone alle "amministrazioni aggiudicatrici", come definite ora all'art. 3, comma 1 lett a) del D.lgs.50/2016, "con esclusione delle sole ipotesi tassativamente previste in via d'eccezione, di osservare le regole della c.d. evidenza pubblica per la conclusione di contratti aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere" (Sez. controllo Molise n.12/2016).

sez. Veneto n. 313/2016

42

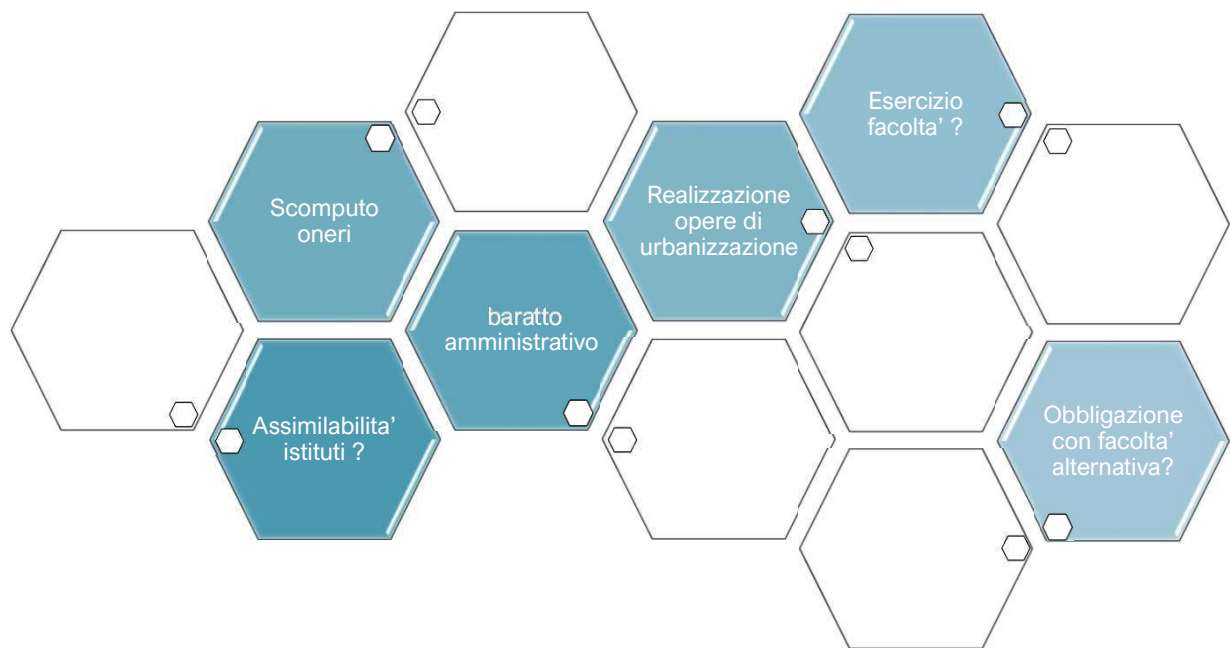
La configurazione del problema

l'art. 189 del Codice prevede espressamente che l'affidamento in gestione, *per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, avviene da parte dell'ente nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento.*

La Sezione non può esimersi dal sottolineare il rischio dell'elusione delle regole di evidenza pubblica e dell'obbligo del confronto concorrenziale (sentenza della Corte di Giustizia 12 luglio 2001, in causa C. -399/98) ove queste misure fossero utilizzabili da parte delle imprese.

sez. Veneto n. 313/2016

43



44



Scomputo oneri di urbanizzazione ed evidenza pubblica

45

l'istituto dello scomputo oneri di urbanizzazione

l'istituto del contributo per costruire, «costituisce un'entrata di integrale spettanza dell'Ente e ... lo stesso è commisurato ... all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, la cui esecuzione spetta, in primis, al Comune.

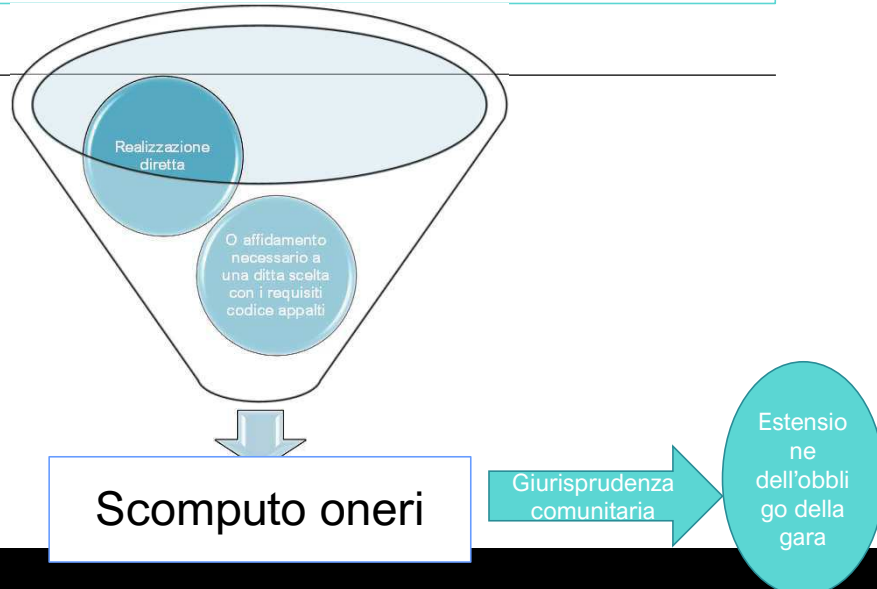
La realizzazione di opere di urbanizzazione <a scomputo> è prevista dall'art. 16, comma 2, del DPR n. 380 del 2001, a mente del quale "a scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'art. 2, comma 5, della legge 11.02.1994, n. 109, e successive modificazioni, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune".

"estingue un debito di pari valore - salvo conguaglio in denaro - che sorge in favore del Comune, ossia il contributo per gli oneri di urbanizzazione, senza che il carattere alternativo dell'obbligazione - contributo pecuniario o esecuzione diretta delle opere - consenta di differenziarne la causa a seconda della modalità di adempimento prescelta (o prestabilita dal legislatore)".

L'esercizio di tale opzione derogatoria da parte del privato ha dunque l'effetto di sollevare il Comune, in misura corrispondente alle opere assunte dal privato, dalla corresponsione immediata dei relativi oneri di urbanizzazione, ciò nonostante assumendo comunque la proprietà delle opere realizzate. (Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere 07.08.2009 n. 148)

46

Scomputo oneri di urbanizzazione : rispetto delle regole dell'evidenza pubblica?



47

La giurisprudenza comunitaria

Scomputo oneri

la Corte di giustizia U.E., con la sentenza 21/7/2001 nella causa C-399/98 (caso Bicocca)

ha affermato l'assoggettamento della realizzazione delle opere di urbanizzazione, a scomputo, alle procedure di evidenza pubblica

per questo motivo, il legislatore ha introdotto l'art. 32 comma 1 lett. g) D.Lgs. n. 163/2006 assoggettando alle norme del medesimo Codice anche "i privati titolari di un permesso di costruire che assumono in via diretta l'esecuzione di opere di urbanizzazione a scomputo".

la Corte di Giustizia U.E., con la sentenza 21/02/2008 nella causa C-412/04

ha affermato che tutte le opere di urbanizzazione "a scomputo" dovevano essere assoggettate alla disciplina del Codice, disponendo che le opere di urbanizzazione a scomputo di importo inferiore alla "soglia" comunitaria dovessero essere affidate con procedura negoziata, ex art. 57 comma 6° D.Lgs. n. 163/2006, con invito rivolto ad almeno cinque soggetti

48

ANAC Linee guida 4 - Aggiornate con **delibera del Consiglio n. 636 del 10 luglio 2019** al decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con legge 14 giugno n. 55, limitatamente ai punti 1.5, 2.2, 2.3 e 5.2.6 (v. anche parere Cons. St. 01312/2019 del 30/04/2019, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 11 aprile 2019)

2.2 Per le opere di urbanizzazione a **scomputo** totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire, nel calcolo del valore stimato devono essere cumulativamente considerati **tutti i lavori di urbanizzazione primaria e secondaria** anche se appartenenti a diversi lotti, connessi ai lavori oggetto di permesso di costruire, permesso di costruire convenzionato (articolo 28 bis d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) o convenzione di lottizzazione (articolo 28 l. 17 agosto 1942 n. 1150) o altri strumenti urbanistici attuativi. **Quanto disposto dall'articolo 16, comma 2 bis, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e 36, comma 4, Codice dei contratti pubblici si applica unicamente quando il valore di tutte le opere di urbanizzazione, calcolato ai sensi dell'articolo 35, comma 9, Codice dei contratti pubblici, non raggiunge le soglie di rilevanza comunitaria.**

Per l'effetto: **se il valore complessivo delle opere di urbanizzazione a scomputo – qualunque esse siano – non raggiunge la soglia comunitaria, calcolata ai sensi dell'articolo 35, comma 9, Codice dei contratti pubblici, il privato potrà avvalersi della deroga di cui all'articolo 16, comma 2 bis, d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380, esclusivamente per le opere funzionali;**

al contrario, qualora il valore complessivo di tutte le opere superi la soglia comunitaria, il privato sarà tenuto al rispetto delle regole di cui al Codice di contratti pubblici sia per le opere funzionali che per quelle non funzionali.».

49

Dal quadro normativo del Nuovo Codice dei contratti pubblici in materia di realizzazione delle opere di urbanizzazione "a scomputo" emerge che:

le opere di urbanizzazione primaria "sotto soglia" e "funzionali" al complessivo intervento di trasformazione urbanistica

• continueranno ad essere realizzate dal privato titolare dell'intervento edilizio

le opere di urbanizzazione primaria "sotto soglia" e "non funzionali" al complessivo intervento di trasformazione urbanistica

• saranno affidate attraverso le procedure ad evidenza pubblica previste per i lavori "sotto soglia"

le opere di urbanizzazione secondaria "sotto soglia"

• saranno affidate attraverso le procedure ad evidenza pubblica previste per i lavori "sotto soglia"

le opere di urbanizzazione primaria e secondaria "sopra soglia"

• saranno affidate attraverso le procedure ad evidenza pubblica "aperta" o "ristretta"

le opere di urbanizzazione "gratuite" art. 20 e prive di corrispettivo se previste in convenzione (inserite in strumenti urbanistici o di programmazione urbanistica),

• saranno realizzate dal privato titolare dell'intervento edilizio con proprie risorse e, come previsto dall'art. 20 D.Lgs. n. 50/2016 sono sottratte all'applicazione del medesimo Codice appalti.

27

50



51



52

Art. 20 D.Lgs.50/2016 opere gratuite

1. **Il presente codice non si applica al caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera** prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici, fermo restando il rispetto dell'[articolo 80](#).

2. L'amministrazione, prima della stipula della convenzione, valuta che il progetto di fattibilità delle opere da eseguire con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate e lo schema dei relativi contratti di appalto presentati dalla controparte siano rispondenti alla realizzazione delle opere pubbliche di cui al comma 1.

3. La convenzione disciplina anche le conseguenze in caso di inadempimento comprese anche eventuali penali e poteri sostitutivi.

53

ANAC Delibera n. 763/2016: l'interpretazione dell'art. 20 . La gratuita' delle opere

se il privato costruttore propone e realizza un'opera pubblica a sua totale cura e spese, in attuazione di strumenti urbanistici o sulla base di apposita convenzione, può farlo anche senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica.

Al contrario, egli dovrà applicare le disposizioni del Codice Appalti , in cambio della realizzazione dell'opera pubblica, chiede un corrispettivo (sia esso in denaro, premi di cubatura o altro – ad esempio il diritto di sfruttare l'opera in concessione -).

54

**ANAC Delibera n. 763/2016: l'interpretazione dell'art. 20 .
La gratuita' delle opere**

interpretazione
assai
restrittiva
del
concetto
di
"gratuità"
di
cui all'art.
20 D.Lgs.
n.
50/2016.

se una convenzione urbanistica di tale oggetto fosse o meno soggetta all'applicazione del Codice dei Contratti pubblici, per quanto concerne va l'affidamento dei lavori extra oneri,

siccome il proponente avrebbe realizzato le opere solo in cambio delle autorizzazioni edilizia e commerciale - tali autorizzazioni devono essere considerate una "utilità" (cioè un "corrispettivo").

Di conseguenza, i lavori devono essere affidati necessariamente con gara d'appalto, non essendoci gratuità nella realizzazione dell'opera pubblica.

55

**ANAC Delibera n. 763/2016: l'interpretazione dell'art. 20 .
La gratuita' delle opere**

interpretazione
assai
restrittiva
del
concetto
di
"gratuità"
di
cui all'art.
20 D.Lgs.
n.
50/2016.

Nel caso esaminato dall'ANAC, viene considerata "onerosa", anche la realizzazione dell'opera in cambio del vantaggio "non quantificabile" di ottenere il rilascio delle autorizzazioni edilizie e commerciali.

In altre parole, viene dato corpo al principio normativo in maniera restrittiva, disponendo che il "carattere oneroso della prestazione deve ritenersi sussistente in ogni caso in cui, a fronte della prestazione stessa, vi sia il riconoscimento di un "corrispettivo", da parte dell'Amministrazione, che può essere di varia natura

56

L'interpretazione del Consiglio di Stato

l'applicazione dell'art. 20 deve necessariamente essere limitata ai casi in cui non si rilevava "alcun corrispettivo per il privato", dalla realizzazione dell'opera extra standard solo se è da considerarsi realizzata per esclusiva "utilità pubblica" e come "atto di liberalità".

messo in luce il rischio concreto di non riuscire a definire - nella pratica - i "confini" di tale "gratuità", costringendo, quindi, l'interprete a sminuire la portata espansiva ed innovativa della norma.

57

L'interpretazione del Consiglio di Stato



"L'art. 20 sottrae all'ambito di applicazione del codice l'ipotesi di opera pubblica o di lotto o parte di essa realizzata a cura e spese di un privato. Andrebbe quanto meno fatta salva l'applicazione delle disposizioni del codice sui **requisiti morali (art. 80, che implica anche l'osservanza della normativa antimafia) e di qualificazione** richiesti per realizzare un'opera pubblica. La circostanza che l'opera sia realizzata a cura e spese del privato non toglie, infatti, che si tratta di opera pubblica e che sussista il cogente interesse della pubblica amministrazione alla **sua corretta realizzazione da parte di un soggetto qualificato professionalmente e dotato dei requisiti morali**.

Non senza considerare che fattispecie di tal fatta (assunzione di opere pubbliche a cura e spese dei privati), non necessariamente sono connotate da liberalità o gratuità, essendovi ipotesi in cui l'accollo dell'opera pubblica costituisce la controprestazione del privato a fronte dello scomputo di **oneri economici di urbanizzazione e costruzione di opere private**. La norma, in ogni caso, si appalesa eccessivamente generica e non chiarisce la finalità e le modalità attuative della stessa. "

58

Le conclusioni finali

Tiziano Tessaro - riproduzione riservata

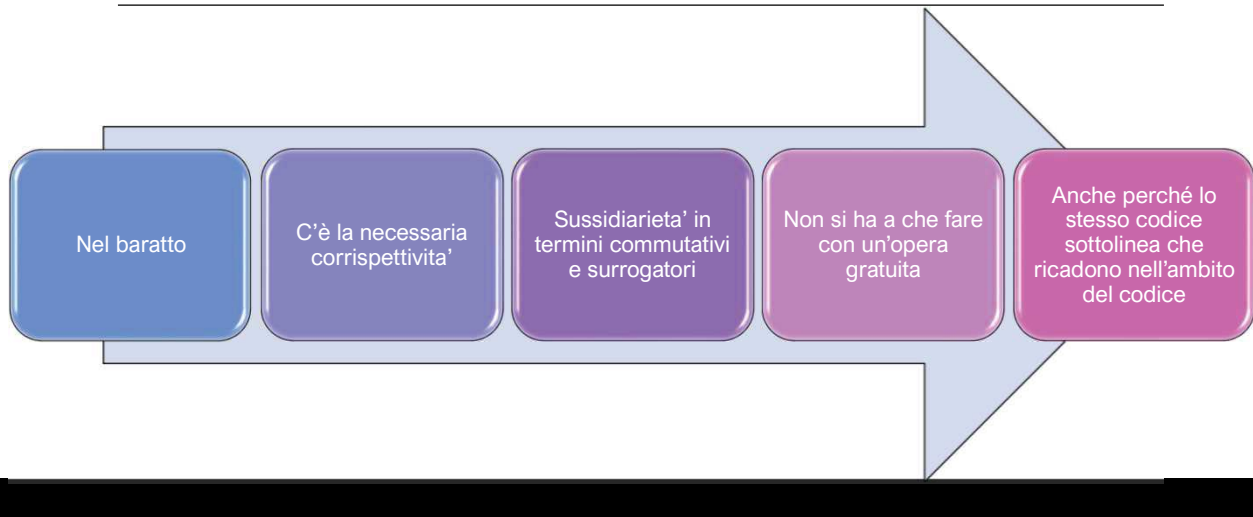
59

A) La conclusione
circa il BARATTO
AMMINISTRATIVO
(art. 190 del
Codice D. Lgs. 18
aprile 2016, n. 50)



60

A) La conclusione circa il baratto amministrativo (art. 190 del Codice D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)



61

La conclusione circa il baratto amministrativo (art. 190 del Codice D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

«l'art. 179 del D.Lgs. 50/2016 sottolinea che le norme del Codice si applicano anche agli istituti ivi contemplati: in particolare:

1. *Alle procedure di affidamento di cui alla presente parte si applicano le disposizioni di cui alla parte I, III, V e VI, in quanto compatibili.*
2. *Si applicano inoltre, in quanto compatibili con le previsioni della presente parte, le disposizioni della parte II, titolo I a seconda che l'importo dei lavori sia pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35, ovvero inferiore, nonché le ulteriori disposizioni della parte II indicate all'articolo 164, comma 2.»*

Corte conti ,sez. Veneto
n. 313/2016

62



A) La conclusione
circa le
**CONVENZIONI CON
I GRUPPI DI
CITTADINI** (art. 189
del Codice D. Lgs. 18
aprile 2016, n. 50)

63

art. 189 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Interventi di sussidiarietà orizzontale)

1. Le **aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale**, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, **possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione**, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i **cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione**. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

2. Per la **realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità**, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, **indicando nei costi e di mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo**. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma. 3. (...).

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l'imposta sul valore aggiunto. (...). Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell'ente competente.

64

Comma 2 dell'art. 189 e gratuita' dell'opera

Rende possibile la formulazione all'ente competente, da parte di gruppi di cittadini organizzati, di proposte operative di pronta realizzabilità per la realizzazione di opere di interesse locale, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e delle prescrizioni in materia di Codice dei beni culturali **e senza oneri per l'ente medesimo**. La proposta è vagliata dall'ente, che può respingere (vale il silenzio rifiuto entro due mesi dalla presentazione) o approvare gli interventi, regolando le fasi essenziali del procedimento e i tempi di esecuzione.

Applicabilità art. 20 del Codice di contratti

65



C) La conclusione
circa le ALTRE
FORME DI
SUSSIDIARIETA'
SUL TERRITORIO

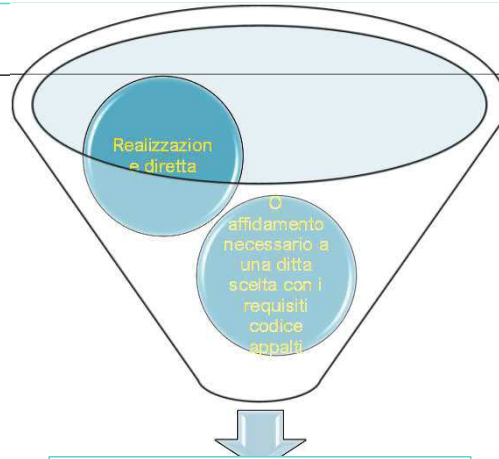
ART. 15 DEL D. LGS. 18 MAGGIO 2001, N. 228 E ART. 2, CO. 134 DELLA L. 24 DICEMBRE 2007, N. 244





66

C) Rispetto delle regole dell'evidenza pubblica anche per gli altri interventi di sussidiarietà? **art. 2, co. 134 della l. 244/2007**



tema affrontato dall'Anac con riferimento alle norme dell'art. 15 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228 e dell'art. 2, co. 134 della l. 24 dicembre 2007, n. 244

67

AG40-10


4 novembre 2010

Oggetto: costruzione e gestione di un impianto di teleriscaldamento a cippato di legna vergine

Le disposizioni riportate, pertanto, introdurrebbero delle **deroghe alla soglia prevista per l'affidamento diretto di lavori da parte del R.U.P.** dall'art. 125, co. 8 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attualmente fissata in 40.000 €. Ciononostante, considerando che entrambe le disposizioni riportate possono essere considerate come **legislazione speciale rispetto alla generale disciplina in materia di contratti pubblici**, e che entrambe sono state emanate o emendate successivamente all'entrata in vigore del codice dei contratti, **le deroghe previste possono essere considerate legittime**. Pertanto, **in considerazione dell'entità degli oneri a carico del comune (124.000 €) e dalla complessiva durata dell'affidamento della concessione (16 anni), potrebbe trovare applicazione nel caso di specie la previsione di cui all'art. 2, co. 134 della l. 244/2007.**

68

deliberazione dell'Autorità n. 104/2007 e determinazione 24/2001


 nell'eventualità in cui il Comune decidesse di avvalersi della facoltà di cui all'**art. 2, co. 134 della l. 244/2007**, è appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e del D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34, **tutti i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati**, anche nell'ambito di convenzioni concluse tra l'amministrazione e soggetti privati

69



Necessita' dell'operatore qualificato anche per interventi di sussidiarietà manutentiva

70

RIEPILOGO FINALE

Evidenza pubblica, interventi di sussidiarietà e scomputo oneri



71



72

La quantificazione dell'opera e la valutazione dell'entrata in detrazione

Tiziano Tessaro - riproduzione riservata

73

Responsabilita' (erariale) per mancata riscossione delle entrate tributarie

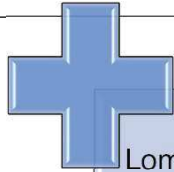
Corte
conti, Emilia
Romagna,
28/2019

Le carenze del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria, divengono quindi in quest'ottica un comportamento censurabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale e dei principi contabili ad essi sottesi: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute e della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario, con pregiudizio per gli interessi erariali.

In riferimento a ciò appare chiaro che la tenuta del bilancio è suscettibile di subire una potenziale compromissione, considerato che la criticità rappresentata potrebbe determinare comunque una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni per il venir meno di entrate proprie. La Sezione osserva altresì, in via generale, che la particolare cura per le entrate in questione comporta la censurabilità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina, sul piano sostanziale, sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi, nonché riflessi irrazionali sul piano della sana gestione.

74

Estinzione dei debiti pregressi o solo riduzioni future?



Lombardia n. 225/2016
si retroattivo – cancellazione
- ma solo per debiti
extratributari

sez. Veneto, n. 313/2016, e
sez. EmiliaRomagna n.
27/2016

Applicazione retroattiva
illegittima (no cancellazione
debiti pregressi), per la
carenza di una previsione
normativa che consenta di
derogare al principio
dell'indisponibilità tributaria;

75

Indirizzi interpretativi

- - IFEL di Fondazione ANCI,
pubblica il 15/10/2016: *Nota di
approfondimento sull'istituto del
baratto amministrativo (art. 24):*

a) non si individua un requisito di
«povertà» (ISEE);

b) interpretazione del concetto
«inerenza» di tributi (solo tributi);

c) applicazione e quantificazione
solo futura della
riduzione/esenzione;

- IFEL di Fondazione ANCI
Seconda Nota, di parziale rettifica,
del 22/10/2016:

c.1) ammissibile la cancellazione
dei debiti pregressi (fasce deboli,
ISEE);



76

