



Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA
DEL TERRITORIO E DEL MARE
Uffici di diretta collaborazione del Ministro

Deliberazione n. 27

REGISTRO UFFICIALE - USCITA
Prot. 0008945/GAB del 14/05/2018
Ufficio di Gabinetto

NELLA riunione del 2.5.2018, in presenza del Cons. Massimiliano Atelli, Presidente, del Gen. C.A. Antonio Ricciardi, componente, della Dr.ssa Alessandra Stefani, componente, del Prof. Carlo Blasi, componente, del Dr. Vittorio Emiliani, componente, del Prof. Marco Marchetti, componente, del Dr. Andrea Sisti, componente,

VISTA la legge n. 10/2013;

VISTI gli artt. 24 del d.l. n. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 1644 e 190 del D. Lgs. n. 50 del 2016;

RELATORI il Cons. Massimiliano Atelli e la Dr.ssa Alessandra Stefani,

il Comitato

delibera quanto segue.

Premessa

Per baratto amministrativo si intende, essenzialmente, uno strumento - disciplinato a livello nazionale con legge, e a livello locale con regolamento - che in situazioni prestabilite consente ai cittadini di pagare tasse o tributi (quali TASI, IMU e TARI, e, in generale, di estinguere le situazioni di debenza legate alla fiscalità locale), mediante prestazioni personali di utilità sociale (ad esempio, tagliare l'erba nei parchi, pulire le strade, prestare opere di manutenzione o recuperare e riqualificare aree e beni immobili inutilizzati).

Nel nostro ordinamento, l'istituto - espressione del fenomeno del partenariato sociale, riconducibile alla più ampia esperienza della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. - è stato introdotto dall'art. 24 del d.l. n. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 1644 (modificativo di quanto a sua volta già previsto dall'art. 4, commi 4 ss., l. n. 10/2013: si v. al riguardo la delib. n. 5/2015 di questo Comitato, in

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde/320346_708-REG-1424789570334-PDF079.pdf) ed è oggi disciplinato dall'art. 190 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

L'art. 190 stabilisce che <<Gli enti territoriali definiscono 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.>>.

In materia si è pronunciata più volte, in sede consultiva, la Corte dei conti (SRC Lombardia, deliberazioni n. 172/2016/PAR e n. 225/2016/PAR; SRC Piemonte, deliberazioni n. 94/2016/PAR e n. 117/2017/PAR; SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 27/2016/PAR; SRC Veneto, deliberazione n. 313/2016/PAR; etc.), precisando fra l'altro che il precetto normativo dell'art. 190 del d.lgs. n. 50 del 2016 ha ripreso "in massima parte le espressioni testuali del precedente art. 24" del d.l. n. 133 del 2014 ma ha completato l'istituto attraendolo "nella materia dei contratti pubblici di partenariato sociale", cosicché deve ritenersi che "l'area d'intervento concerna i servizi strumentali, le iniziative culturali e il recupero di beni pubblici e che l'utilità retrocessa dall'amministrazione per la prestazione eseguita non preveda lucro, bensì riduzione o esenzione di tributi corrispondenti all'attività svolta dal privato o dall'associazione, in funzione dell'utilità che ne deriva alla pubblica amministrazione locale".

1. Come è stato acutamente osservato dalla dottrina giuridica, nel caso del baratto amministrativo fra ente locale e cittadini (singoli o associati) non tanto viene a configurarsi un tradizionale rapporto contrattuale bilaterale a soggetti predeterminati, destinatari di attività provvedimento della p.a., ma si incide piuttosto su compiti propri dell'ente territoriale, che potrebbero essere svolti da quest'ultimo *in house* o scegliendo un privato mediante gara, e in cui il tema è, dunque, capire come e a quali condizioni si possa, nei fatti, addivenire al baratto.

Perché non v'è dubbio che, pur esulando dagli schemi negoziali tradizionali, anche il baratto amministrativo ha la sostanza e la forma di un contratto tra un ente territoriale e singoli cittadini o associazioni di cittadini, che non operano ordinariamente sul mercato, per raggiungere finalità sociali e senza un lucro per il contraente privato.



Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

Tratto distintivo, nel baratto amministrativo, è infatti l'assenza della finalità lucrativa propria dell'appalto e della concessione, ancorché sia certamente un contratto a prestazioni corrispettive. Così è perché lo scopo perseguibile per legge è un altro: il cittadino può ricavarne non già un guadagno in senso proprio, ma solo una riduzione dei propri obblighi tributari in misura corrispondente al valore dell'opera o servizio prestato. Si resta, dunque, al di fuori del campo del profitto in senso proprio.

Di riflesso, come ribadito da ultimo dalla Corte dei conti (Sez. Autonomie, delib. n. 26/2017), 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, personalità e spontaneità della prestazione, ma difetta anche l'elemento della interposizione obbligatoria delle organizzazioni di volontariato previsto, nell'altro caso, dalla legge (v. Corte dei conti, Sez. reg. controllo Veneto, delib. n. 313/2016).

In particolare - hanno affermato i magistrati contabili con riferimento alle convenzioni destinate a regolare i singoli casi di baratto amministrativo - *<<Tali contratti di partenariato costituiscono forme di collaborazione dei cittadini con l'Amministrazione per la cura, il recupero e lo sviluppo di beni comuni, caratterizzate dall'onerosità della prestazione in virtù del legame esistente con le previste agevolazioni tributarie. La previsione di detto incentivo fiscale introduce una logica economica incompatibile con lo spirito di solidarietà che contraddistingue l'attività di volontariato, la cui prestazione, oltreché personale e spontanea, è soprattutto caratterizzata dalla gratuità e dall'assenza di vincoli obbligatori.>>*

Finisce naturalmente con l'incidere (con ampia varietà di implicazioni) sulla classificazione del baratto amministrativo anche la circostanza che parte privata sia un cittadino che non può, per ragioni di ordine strutturale, qualificarsi come operatore economico in senso proprio. Ne deriva, infatti, che quello che ne occupa è sì un contratto che ha per oggetto lavori o servizi, ma non è un appalto o una concessione. A tale contratto non possono pertanto estendersi senz'altro tutte le disposizioni che presuppongono, esplicitamente o implicitamente, un appalto o una concessione, restando esso piuttosto governato da quella che nella letteratura giuridica è stata indicata come una disciplina minimale del baratto amministrativo, derivante essenzialmente dalla combinazione dell'art. 190 d.lgs. n. 50/2016 con, sempre restando nell'ambito di quest'ultimo decreto, i "principi" enunciati negli artt. 4 e 30, e con le regole per i

"contratti" sotto soglia, disciplinati dall'art. 36, e, infine, con le regole in tema di requisiti generali di cui all'art. 80 e progettazione.

2. Gli enti locali non possono attivare il baratto amministrativo in diretta applicazione dell'art. 190 d.lgs. n. 50/2016.

Occorre, infatti, che gli enti territoriali definiscano previamente con apposita delibera:

1. i criteri e le condizioni per la realizzazione di siffatti contratti, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale;
2. nonché, in relazione alla tipologia degli interventi, riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento.

È necessario, dunque, che ciascun ente territoriale si doti, allo scopo, di una previa regolazione a carattere generale, che ne riaffermi il riferimento a specifici progetti finalizzati) e l'incidenza su ambiti territoriali limitati.

Secondo la Corte dei conti, tale delibera è un atto di natura regolamentare (Sez. reg. controllo Emilia Romagna, delib. n. 27/2016), atteso che essa definisce tipologia e misura di esenzioni e riduzioni tributarie, e l'art. 52 d.lgs. n. 446/1997 attribuisce ai Comuni la potestà regolamentare per la disciplina dei tributi locali. La natura regolamentare di tale delibera implica, di riflesso, la competenza del Consiglio ad adottarla (e, anche, che tale atto deve essere adottato, ai sensi del comma 2 del citato articolo 52, "non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione" per avere effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo).

Ciò detto, è da aggiungere che il riferimento espressamente contenuto nell'art. 190 alle aree verdi (siano essi giardini, parchi comunali, boschi, o semplici spazi di verde abbandonati e no) conduce, in coerenza con lo spirito della norma, a ritenere che gli interventi possano consistere in pulizia, manutenzione, abbellimento, o valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere. Interventi, cioè, riconducibili in senso lato al decoro urbano o alla cultura, mentre esulano dal baratto amministrativo iniziative di tipo imprenditoriale, quali anche la realizzazione e gestione di chioschi e ristoranti, o altre attività a pagamento, su aree verdi pubbliche.

Quanto all'espressione "*interesse generale*", rinvenibile essa pure nel testo dell'art. 190, è in effetti ragionevole ritenere che essa faccia riferimento all'utilizzo dell'area verde, una volta recuperata, da parte della collettività indifferenziata. In tal senso, appare ovviamente consentita la destinazione dell'area verde a parco pubblico, ma non anche, ad es., la destinazione a parcheggio a pagamento ad attività imprenditoriali. In ogni caso,



Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

il tipo di interventi consentiti afferisce sempre a beni già esistenti, mentre esula dal baratto amministrativo la realizzazione *ex novo* di opere pubbliche.

3. Il tema più controverso, riguardo al baratto amministrativo, è però sinora stato quello della sua conciliabilità con il principio della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Espressione entrambi, a loro volta, del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari (fermo restando che dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, si fa come noto discendere anche il corollario della irrinunciabilità della potestà impositiva).

Per quanto qui interessa, in forza del principio di indisponibilità della pretesa tributaria, la esenzione o riduzione del tributo non può che riguardare i tributi propri dell'ente territoriale, e la misura della esenzione o riduzione deve essere rigidamente commisurata al valore dell'attività svolta dai cittadini. Per usare le parole della Corte dei conti, *<<la prestazione offerta dal cittadino, infatti, non solo deve corrispondere, in valore alla misura delle imposte locali agevolate, ma la relativa delibera assunta dall'ente pubblico territoriale deve altresì motivare la decisione di avvalersi dell'istituto del baratto sulla base di una attenta valutazione di tutti gli interessi coinvolti che dimostri la convenienza, anche economica, della scelta effettuata.>>*.

Nel muovere da questa premessa, la magistratura contabile, sino al 2017, entrando nel merito, non ha mostrato univocità di posizioni riguardo alla riconducibilità del baratto amministrativo di cui all'art. 190 all'ipotesi prevista dall'art. 1197 cc. Mentre alcune Sezioni hanno sposato un indirizzo di chiusura (Sez. reg. controllo Lombardia, delib. n. 172/2016), altre (così, Sez. reg. controllo Veneto, delib. n. 313/2016) hanno osservato che *<<Non sarebbe infatti "ammissibile la possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, anche di esercizi finanziari passati confluiti nella massa dei residui attivi dell'ente medesimo, possa avvenire attraverso una sorta di datio in solutum ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale.*

Al riguardo, si ritiene che tale ipotesi non solo non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della norma in quanto difetterebbe il requisito dell'inerenza tra agevolazione tributaria e tipologia di attività svolta dai soggetti amministrati, elementi che, peraltro,

devono essere preventivamente individuati nell'atto regolamentare del Comune, ma potrebbe determinare effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell'ente" (Sezione Emilia Romagna, Deliberazione n. 27/2016/PAR).

A ciò deve tuttavia aggiungersi la considerazione che, ove riconducibile al principio generale del codice civile sulla compensazione - che, in quanto modalità di estinzione dell'obbligazione, è stato recepito dal legislatore tributario con l'art. 8 della Legge 27 Luglio 2000, n. 212, con ciò superando i principi della indisponibilità del credito tributario, dell'art 225 del R.D. 22 maggio 1924, n. 827 e dell'art. 1246 n. 3) del codice civile, (che fa divieto di compensare i crediti impignorabili, quali i crediti che derivano da rapporti di diritto pubblico e di natura tributaria) - l'istituto esige la necessaria cautela applicativa, dal momento che ai sensi dell'art. 1242, comma 1, primo periodo, c.c. la compensazione, quale modo di estinzione dell'obbligazione alternativo all'adempimento, opera tra crediti reciproci omogenei, liquidi ed esigibili, esclusivamente dal momento in cui i rapporti vengono a coesistere.>>.

In altri termini, <<l'alternativa, che ha un'indubbia rilevanza contabile in quanto solo mediante una disciplina regolamentare che definisca le ipotesi in cui ammettere la concessione di agevolazioni (esenzione e/o riduzione di tributi comunali) consentirebbe di stimare in anticipo la minore entrata già in sede di bilancio di previsione ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio; viceversa la possibilità di prevedere ipotesi nelle quali debiti tributari di cittadini verso il comune possono essere adempiuti con modalità diverse dal pagamento comporterebbero una rinuncia ad incassare propri crediti, già iscritti in bilancio come residui attivi." La norma contenuta negli artt. 189 e 190 del Codice dei contratti sembra ora esplicitamente far riferimento solo alla sussistenza della prima delle ipotesi considerate, in quanto il dato testuale si riferisce unicamente a "riduzioni o esenzioni di tributi" e quindi, come sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte, in una fattispecie per certi versi analoga, può pertanto "trovare operatività l'istituto della compensazione tra debiti (o crediti) di cui solo uno esistente, essendo l'altro futuro e peraltro del tutto eventuale "(...)", unicamente a seguito della integrale e soddisfacente realizzazione dell'opera o del servizio" (Sez. controllo Molise n. 12/2016).>>.

L'impressione che si trae dal pronunciamento dei magistrati contabili del Veneto, è che l'adempimento - con la formula del baratto amministrativo - di tributi locali anche di esercizi finanziari passati, da un lato potrebbe determinare effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell'ente, ma dall'altro lato - una volta che l'istituto della compensazione, in quanto modalità di estinzione dell'obbligazione, è stato recepito dal legislatore tributario con l'art. 8 della Legge 27 Luglio 2000, n. 212, con ciò superando i principi della indisponibilità del credito tributario, dell'art 225 del R.D. 22 maggio 1924, n. 827 e



Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

dell'art. 1246 n. 3) del codice civile, (che fa divieto di compensare i crediti impignorabili, quali i crediti che derivano da rapporti di diritto pubblico e di natura tributaria) - non è interdetto del tutto, ma semplicemente, e non potrebbe che essere così, <<esige la necessaria cautela applicativa>>.

D'altra parte, atteso che, ai sensi dell'art. 1242, comma 1, primo periodo, c.c. la compensazione, quale modo di estinzione dell'obbligazione alternativo all'adempimento, opera tra crediti reciproci omogenei, liquidi ed esigibili, esclusivamente dal momento in cui i rapporti vengono a coesistere, se può "trovare operatività l'istituto della compensazione tra debiti (o crediti) di cui solo uno esistente, essendo l'altro futuro e peraltro del tutto eventuale "(...)" quale conseguenza della integrale e soddisfacente realizzazione dell'opera o del servizio", di per sé dovrebbe non spiegare effetto ostativo, rispetto alla compensazione tramite baratto amministrativo (fermi restando tutti gli altri presupposti come qui precisati), la circostanza che l'insorgenza del debito tributario del cittadino verso il comune preceda o segua, per così dire, l'esecuzione della prestazione di utilità sociale da parte dello specifico contribuente.

Da ultimo, la (preferibile) necessità di stimare in anticipo la minore entrata già in sede di bilancio di previsione ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio lascia impregiudicato che il bilancio è strumento per sua natura dinamico, come tale adattabile in corso di esercizio riguardo agli eventi che incidano sulle previsioni iniziali, attraverso variazioni.

Andranno quindi prestabiliti, nei regolamenti degli enti territoriali, e di riflesso nei bilanci di previsione dei singoli anni, i limiti di importo entro cui l'ente intende accettare interventi sui beni comuni rinunciando al credito tributario. Ciò in quanto le entrate tributarie, nel bilancio dell'ente, ricevono una destinazione allo svolgimento delle varie funzioni dell'ente, e una minore entrata tributaria può determinare uno squilibrio nel bilancio e una sottrazione di risorse a determinate funzioni. Occorre pertanto pianificare gli interventi suscettibili di baratto amministrativo, in termini di spesa ad essi destinata, da quantificare in termini di minore entrata fiscale, individuando i tributi su cui calcolare la minore entrata.

La necessità di una previa, puntuale disciplina mediante il regolamento di cui si è detto, comporta inoltre che <<deve escludersi che il singolo cittadino, anche se insolvente incolpevole, possa proporre l'effettuazione di interventi che non rientrino nella

programmazione dell'Ente locale, potendosi effettuare unicamente le attività già previste e finanziate in bilancio, con successiva regolarizzazione contabile.>> (così, delib. Sez. reg. controllo Lombardia, n. 225/2016).

Tutto ciò detto, va peraltro considerato che l'approccio della Corte dei conti in materia di baratto amministrativo è mutato, nel 2017. Con delib. n. 78/2017, la Sez. reg. controllo Liguria, infatti, nel disaminare il quesito sottoposto da un Sindaco riguardo al se un'impresa, debitrice nei confronti del Comune per mancato pagamento, in anni precedenti, dell'imposta comunale sugli immobili (IMU), potesse adempiere all'obbligo tributario effettuando lavori ed opere di pubblica utilità per pari importo, sulla base di progettazione predisposta e certificata dall'Ufficio tecnico comunale, ha concluso nel senso della non ammissibilità della richiesta di parere in quanto non attiene all'interpretazione di una norma di contabilità o di coordinamento della finanza pubblica, ma alle azioni che l'amministrazione intende intraprendere per incassare un predeterminato tributo, di cui non è dubbio né il titolo né l'ammontare.

Nello stesso senso, sostanzialmente, si è espressa anche la Sez. reg. controllo Piemonte, con delib. n. 117/2017.

In tal modo, i giudici contabili liguri e piemontesi hanno revocato in qualche modo in dubbio la stessa possibilità di un pronunciamento della magistratura contabile - in materia di baratto amministrativo, nei termini prospettati alle Sezioni pronunciate per prime - nell'esercizio della funzione consultiva che alla Corte dei conti è intestata dalla legge.

Ne consegue, alla luce di tutto quanto precede, il riaprirsi della questione, in particolare riguardo all'adempimento - con la formula del baratto amministrativo - di tributi locali anche di esercizi finanziari passati. Del resto, gli artt. 24 del d.l. n. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 1644 e 190 del D. Lgs. n. 50 del 2016, si pongono, nel sistema delle fonti, non diversamente dagli artt. 8 della Legge 27 Luglio 2000, n. 212 e 225 del R.D. 22 maggio 1924, n. 827 e dell'art. 1246 n. 3, come è stato puntualizzato dalla Sez. reg. controllo Veneto (delib. n. 313/2016, cit.).

4. Con riferimento, invece, alla possibilità di ricorrere al baratto amministrativo per i crediti di natura extra tributaria, connessi con l'erogazione di servizi pubblici o di prestazioni a domanda individuale, la Corte dei conti si è espressa, in linea di principio, in senso favorevole (Sez. contr. Lombardia, n. 172 del 2016).

Ciò in considerazione della natura pacificamente disponibile di tali crediti e della capacità generale dell'ente locale, ivi inclusa la piena capacità di diritto privato, alla luce del principio normativo scolpito nell'art.1 comma 1 bis della legge 7 agosto 1990 n.241.



Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

COMITATO PER LO SVILUPPO DEL VERDE PUBBLICO

Infatti, al pari di ogni soggetto di diritto comune, la pubblica amministrazione gode dell'autonomia privata ai sensi dell'art.1321 c.c., intesa come capacità di costituire, modificare o estinguere rapporti giuridici di tipo patrimoniale, ovvero di porre in essere atti negoziali atipici (art.1322 c.c.), purché con causa lecita e meritevole di tutela.

In base a questa premessa, la Sezione lombarda ha chiarito che *"L'assenza di una norma specifica di divieto, unitamente alla carenza di una previsione legislativa speculare all'art. 190 del d.lgs. 50/2016, fa propendere il Collegio per l'applicazione, alla tematica in esame, del principio generale previsto dall'art. 1 comma 1 bis della legge 241/90, laddove il credito dell'ente locale rivesta natura extra tributaria, salva la qualificazione dell'entrata extra tributaria come indisponibile e salva la previsione legale della sua destinazione, in tutto o in parte, ad altro ente pubblico o allo Stato"*.

In conclusione, *"In attuazione dei vigenti principi di legalità finanziaria, l'ente locale dovrà, pertanto, predeterminare fattispecie tipizzate, quali forme latamente compensative per l'adempimento di debiti extra tributari, basate sulla sostituzione della prestazione personale in luogo del pagamento dell'originaria obbligazione pecuniaria. L'attività personale sostitutiva non può che estrinsecarsi su base volontaria al servizio della collettività di riferimento. Sotto il profilo contabile, la quantificazione in termini monetari della prestazione sostitutiva dovrà essere predeterminata e congruamente correlata alla natura dell'attività da svolgere, secondo criteri obiettivi riferibili alla durata della prestazione (oraria o giornaliera) o al risultato da raggiungere, con previsione degli oneri riflessi, anche di tipo assicurativo e antinfortunistico. L'amministrazione dovrà porre in essere gli strumenti di controllo necessari ad assicurare che la prestazione sostitutiva sia effettivamente eseguita e/o che il risultato prefissato sia completamente raggiunto, prima di procedere alla contabilizzazione dell'utilitas a sgravio, compensazione o riduzione del credito extra tributario"*.

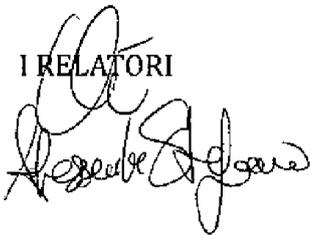
5. Per mera completezza, resta da dire che il baratto amministrativo presenta taluni elementi comuni, unitamente a diverse differenze (v. Corte dei conti, Sez. reg. controllo Veneto, delib. n. 313/2016), rispetto alle due ipotesi descritte nell'art. 189 e qualificati come "interventi di sussidiarietà orizzontale", atteso che sia nell'art. 189 che nell'art. 190 sono, in buona sostanza, previste forme di collaborazione tra cittadini e ente

territoriale, incentivate mediante benefici fiscali, e relative alla gestione o realizzazione di beni comuni.

Nella fattispecie di cui all'art. 189, comma 1, l'incentivo fiscale è eventuale, mentre nell'art. 190 è indefettibile. Nell'art. 189, comma 1, si prevede una forma di manutenzione del verde urbano, riservata solo a cittadini residenti nel comprensorio in cui si trova l'area, e organizzati in un consorzio, mentre nell'art. 190 non è previsto il vincolo della *vicinitas* e non occorre l'organizzazione in consorzio.

Tuttavia, sul piano generale, anche l'art. 189 contempla fattispecie riconducibili a un baratto attraverso l'elemento del beneficio fiscale, e in entrambi i casi si è in presenza di un fenomeno di partenariato sociale che si inquadra nella logica della sussidiarietà orizzontale.

I RELATORI



IL PRESIDENTE

