



Gruppo Consiliare

ALLEANZA CIVICA PER SAN MARTINO IN RIO

Oggetto: ordine del giorno relativo all'approvazione del progetto "Buoni di solidarietà territoriale"

IL CONSIGLIO COMUNALE DI SAN MARTINO IN RIO

PREMESSO che:

- **l'art. 112 del TUEL** stabilisce che "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali."

- la **Legge Regionale 23 luglio 2014** "Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale", n. 19 unitamente a quanto disposto dalle modifiche apportate dalla L.R. 21 ottobre 2015, n. 17 sanciscono:

- all'art 1, comma 1 che "[...] la Regione Emilia-Romagna riconosce e sostiene l'Economia Solidale, quale modello sociale economico e culturale improntato a principi di eticità e giustizia, di equità e coesione sociale, di solidarietà e centralità della persona, di tutela del patrimonio naturale e legame con il territorio e quale strumento fondamentale per affrontare le situazioni di crisi economica, occupazionale e ambientale.";
- all'art. 4, lettera e, punto 4 che "L'economia solidale è informata ai criteri e finalizzata agli obiettivi di seguito indicati:

a) **sostegno all'economia locale e rapporto attivo con il territorio, per ricondurre il prodotto al suo luogo d'origine**, restituire centralità ai produttori e valorizzare la qualità dei loro prodotti, difendere il paesaggio e i beni culturali come componenti essenziali per la qualità della vita delle comunità;

b) **innovazione dei modelli relazionali**, per far crescere la disponibilità dei soggetti economici e sociali a intraprendere percorsi condivisi, fondati sulla fiducia sostenuta dalla conoscenza, la cooperazione e la convivialità;

c) **consumo critico consapevole e responsabile**, per promuovere un percorso di transizione verso **nuovi modelli economici socialmente e naturalmente sostenibili**;

d) **trasparenza**, per rendere visibili e controllabili - sul piano sociale e ambientale - le decisioni e i comportamenti degli operatori economici, con particolare riguardo ai diritti dei lavoratori, dei consumatori, degli utenti dei servizi e degli altri portatori d'interesse;

e) **equità e reciprocità, per riequilibrare le relazioni socio-economiche in un'ottica solidale** (sia a livello locale che globale), al fine di riconoscere ai produttori e ai prestatori di servizi la giusta retribuzione per la propria attività e ai consumatori e agli utenti il diritto di essere informati correttamente sui prodotti e i servizi, sui processi di produzione, sulla formazione dei prezzi;

f) **partecipazione democratica**, per favorire il coinvolgimento e la corresponsabilità di tutti i soggetti economici e degli altri portatori d'interesse nelle sedi e nei momenti decisionali;

g) **"buona occupazione"**, per dare centralità al lavoro, superare la precarietà e promuovere i processi di inclusione sociale;

h) **ecocompatibilità**, intesa quale metodo con cui contribuire a ridurre l'impatto ambientale dei processi produttivi, distributivi e di smaltimento, promuovendo una migliore qualità della vita e tutelando la salute delle comunità;

i) **"senso del limite (umano e naturale)"**, per puntare a un'efficienza intesa come utilizzo sostenibile delle risorse, con il minor costo ambientale e sociale e con la massima efficacia possibili;

j) **ricostruzione e consolidamento di relazioni di solidarietà e reciprocità tra cittadini.**

- E che la Regione "nell'ambito del proprio sistema di decentramento territoriale e attraverso il coinvolgimento e la collaborazione degli Enti Locali e degli altri soggetti istituzionali [...] adotta iniziative e interventi volti a valorizzare, promuovere e sostenere: [...]e) nel settore della **finanza etica, mutualistica e solidale** (art. 4 lettera e): [...] promuovendo la nascita, la diffusione e l'utilizzo, anche da parte di Regione ed Enti Locali, di strumenti di scambio non monetari creati dal basso **promuovendo altresì il confronto e l'approfondimento sul tema delle monete complementari** (art. 4 lettera e punto 4).

- la **Legge Regionale 12 marzo 2003, n. 2** "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e successive modifiche (L.R. 24 marzo 2004, n. 5, 22 dicembre 2005 n. 20, 22 dicembre 2009 n. 24), stabilisce:

- all'art. 8 che "I Comuni, per qualificare gli interventi e facilitare i cittadini nella fruizione e partecipazione alle iniziative di cui al comma 1 (*n.d.r. promozione della convivenza e dell'integrazione sociale, contrasto e prevenzione delle cause di esclusione sociale, conciliazione e armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, garanzia del raggiungimento di pari opportunità*) promuovono azioni per la messa in rete e la razionalizzazione delle iniziative pubbliche e private presenti sul territorio";
- all'art 20, commi 1 e 2 che La Regione e gli Enti locali riconoscono il ruolo e la rilevanza sociale ed economica delle espressioni di autoorganizzazione della società civile in ambito sociale, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali, alle associazioni di promozione sociale. La Conferenza regionale del Terzo settore, di cui all'articolo 35 della L.R. n. 3 del 1999, è lo strumento per il confronto e la concertazione tra la Giunta regionale ed i soggetti di cui sopra.

I soggetti di cui al comma 1 e gli altri soggetti senza scopo di lucro indicati all'articolo 1, comma 4 della legge n.328 del 2000, partecipano alla programmazione, progettazione, realizzazione ed erogazione degli interventi del sistema locale dei servizi sociali a rete, nei modi previsti dalla presente legge e dalle leggi di settore.

- la **legge 27 dicembre 1997, n. 449** (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) recita all'art. 43 (Contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività):

1. Al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con **soggetti privati ed associazioni**, senza fini di lucro, costituite con atto notarile.

- la **Legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3** Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali locali enumera tra gli obiettivi "creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali: amministrazioni pubbliche, istituti pubblici, associazioni di rappresentanza economica e culturale, imprese, famiglie e cittadini; creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali: amministrazioni pubbliche, istituti pubblici, associazioni di rappresentanza economica e culturale, imprese, famiglie e cittadini; favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture; favorire la qualificazione della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, anche mediante apposite iniziative di formazione, al fine di rinnovare la cultura, le

modalità di relazione e la capacità di percezione delle istituzioni pubbliche nel rapporto con i cittadini, singoli e associati; (art. 2 lett. b, d, h, i);

- La **legge regionale 19 luglio 2013, n. 7** (Disposizioni in materia di tirocini) definisce tra le tipologie di tirocini i:

- b) tirocini di inserimento o reinserimento al lavoro. Sono finalizzati a percorsi di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro. Sono rivolti principalmente a disoccupati, anche in mobilità, e inoccupati; questa tipologia di tirocini è altresì attivabile in favore di lavoratori in regime di cassa integrazione, sulla base di specifici accordi in attuazione delle politiche attive del lavoro per l'erogazione di ammortizzatori sociali;
- c) tirocini di orientamento e formazione oppure di inserimento o reinserimento in favore di persone con disabilità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 68 del 1999, di persone svantaggiate ai sensi della legge n. 381 del 1991 nonché di richiedenti asilo e di titolari di protezione internazionale o umanitaria e persone in percorsi di protezione sociale ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (art. 25)

PRESO ATTO che

nel **DUP 2018-2020** viene riportato che "La presenza di un gruppo di richiedenti asilo sul territorio di San Martino a partire da maggio 2017, ha comportato un lavoro di supporto al piano di accoglienza predisposto dalla Prefettura. Proseguiranno tutte le azioni già impostate nella seconda parte dell'anno 2017 per favorire l'inserimento di questi giovani nei percorsi di conoscenza del territorio e di scambio con la realtà locale anche attraverso l'importante accordo siglato con il soggetto gestore e con l'Auser per progetti di volontariato che vedranno questi ragazzi impegnati fattivamente e gratuitamente a favore della cittadinanza."

RICHIAMATA

la **deliberazione della Giunta Comunale** di San Martino in Rio n. 71 del 15 giugno 2017 "Approvazione accordo per la realizzazione di attività di volontariato nell'ambito di progetti di inserimento sociale per i migranti nel comune di San Martino in Rio" stabilisce che:

- l'amministrazione "attraverso lo sviluppo di adeguati processi di integrazione si favorisce la crescita della coesione sociale e si contribuisce alla prevenzione e al superamento delle cause dei conflitti e al miglioramento generale delle condizioni della sicurezza pubblica;"
- È prevista una copertura assicurativa del migrante volontario contro infortuni e responsabilità civile verso terzi così come previsto dall'art. 4 comma 1 e art. 7 comma 3 della legge 266/1991 e dall'articolo 30 della legge 383/2000.

CONSIDERATO che

- il verde pubblico riveste primaria importanza nel favorire la coesione sociale e gli stili di vita salutari e che il commercio locale riveste per l'economia e lo spirito di comunità del paese;
- Il nostro territorio, in modo particolare dopo la chiusura della cooperativa Open.Co, sta affrontando un periodo difficile dal punto di vista dell'economia locale.

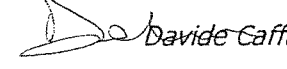
IMPEGNA IL SINDACO E LA GIUNTA

1. A verificare la fattibilità del progetto "Buoni di solidarietà territoriale", così come delineato agli allegati 1 e 2 al presente o.d.g. e:
 - avviando un dialogo strutturato con gli attori e gli stakeholder locali;
 - identificando la dimensione minima del circuito, le attività coinvolte, i soggetti attuatori;
 - definendo la forma giuridica del progetto;
2. Ad approvare il progetto con eventuali aggiustamenti ma conforme nella sostanza a quanto identificato al punto 1;
3. a impostare il progetto come progetto partecipato per la gestione del verde, qualora sia questa la tipologia di attività selezionata, candidando lo stesso a ricevere un finanziamento

regionale nell'ambito del Bando 2018 per l'erogazione dei contributi regionali agli enti locali a sostegno dei processi di partecipazione, in base alla L.r. n.3/2010, art.6.

San Martino in Rio, 14/01/2018


Luca Villa

Maura Catellani

Davide Caffagni

Allegati:

Allegato 1 - Progetto

Allegato 2 – Aspetti giuslavoristici

Allegato 3 – Crowdfunding

Allegato 4 – Possibili linee di finanziamento

Allegato 5 – Pareri avv. Guido Paratico e Nadia Corà

Un circuito di pagamento in buoni convertibili per l'affidamento di alcuni lavori di manutenzione dello spazio pubblico. Prime considerazioni progettuali

Massimo Amato e Luca Fantacci

Sommario

1. Executive Summary	2
2. Premessa	3
3. La logica economica dei pagamenti in "euro temporizzati"	3
4. Il problema: il sostegno alle politiche di integrazione socio-economica dei richiedenti asilo	4
5. La soluzione: un circuito di pagamento per San Martino:.....	5
6. Una possibile estensione del circuito	8
7. Modalità di implementazione	9
8. Conclusioni	10

Zefiro

Piazza Carlo Mirabello, 2

20121 Milano

1. Executive Summary

Il comune di San Martino in Rio potrebbe attivare un circuito di voucher convertibili a scadenza in euro per coprire i costi di una parte della manutenzione del verde pubblico, o di qualsiasi altra attività di pubblica utilità l'amministrazione ritenga idonea per il progetto, nella quale sarebbero impegnati i richiedenti asilo che attualmente risiedono sul territorio del Comune e altre categorie in condizione di svantaggio.

Si costituirebbe a questo fine un'associazione che riceverebbe dal comune l'incarico e il conseguente finanziamento per le attività di cui sopra.

Ai richiedenti asilo che accettassero di seguire il programma di tirocinio sarebbe corrisposta un'indennità con voucher convertibili in euro a data prefissata, che in tal modo prima di tale data potrebbero essere spesi solo sul territorio del Comune presso esercenti locali. Gli esercenti a loro volta potrebbero utilizzare i voucher per il pagamento dei fornitori, per la corresponsione di benefit salariali ai propri lavoratori e per politiche di promozione presso i clienti. Il Comune infine potrebbe accettare i voucher in pagamento di servizi pubblici (p.es., mensa scolastica).

Il circuito potrebbe essere ulteriormente esteso mediante l'apertura di un canale di *crowdfunding* verso l'associazione, che potrebbe conseguentemente impiegare più risorse su altri servizi di pubblica utilità.

Sono identificate due varianti operative per l'implementazione: la variante digitale e la variante cartacea. I pro e i contra di entrambe le soluzioni sono valutati.

All'allegato 2 si produce anche una prima bozza di inquadramento giuslavoristico, dal quale emerge, come ipotesi più plausibile, la strutturazione in forma di tirocinio dell'attività dei migranti e di altre categorie in condizione di svantaggio.

2. Premessa

Le cosiddette monete complementari costituiscono una realtà ormai piuttosto diffusa in Europa. In Francia se ne contano almeno una quarantina. In Svizzera una moneta complementare basata su una camera di compensazione, il Wir, è attiva da più di ottant'anni. In Italia, il circuito Sardex, iniziato nel 2010, opererà nel 2017 transazioni per un controvalore stimato di 80 milioni di euro coinvolgendo più di 4.000 imprese, 2.000 lavoratori, e in prospettiva diverse migliaia di consumatori.

Dal punto di vista del regolatore pubblico, il fenomeno comincia ad attrarre l'attenzione e a essere considerato positivamente come uno strumento per politiche sociali e territoriali. La legge francese sull'economia sociale e solidale riconosce l'esistenza delle monete locali complementari (d'ora in poi MLC) e autorizza le amministrazioni pubbliche ad accettarle come titoli di pagamento. In Italia un progetto di legge è stato depositato nel 2014, con primo firmatario l'attuale responsabile per l'innovazione del PD, Sergio Boccadutri.

A livello europeo, l'impulso a considerare i programmi di MLC come strumenti per le politiche sociali è ancora più marcato. Almeno tre progetti europei hanno finanziato studi e implementazioni di MLC: il progetto *D-Cent*, il progetto *Community Currencies in Action*, e il progetto *DigiPay4Growth* (d'ora in poi DP4G), finanziato dal programma Horizon 2020.

L'ultimo progetto menzionato merita particolare attenzione perché può essere preso a riferimento per l'implementazione di un circuito di pagamenti nel comune di San Martino in Rio. La finalità di DP4G è infatti di permettere ai pagamenti delle PA locali di agire *come volano per la circolazione monetaria locale*, e dunque per *la rivitalizzazione degli scambi su un territorio dato*. Lo strumento più innovativo elaborato all'interno di questo programma non è tuttavia una MLC in senso stretto, normalmente caratterizzata da un'inconvertibilità in euro o da una convertibilità immediata su richiesta, ma un buono di pagamento denominato in euro e a data di conversione prefissata.

3. La logica economica dei pagamenti in "euro temporizzati"

I circuiti di DP4G partono dalla capacità di spesa della PA locale, che per la sua parte corrente è essenzialmente una spesa, oltre che in stipendi, in erogazioni e in forniture: la PA acquista beni e servizi da imprese, oppure eroga integrazioni di reddito a specifici aventi diritto (si pensi in particolari ai programmi di sostegno alle estreme povertà). In entrambi i casi la logica di DP4G può essere applicata: per entrambi i flussi in uscita (erogazioni e pagamenti di fatture) possono essere utilizzati non euro, ma "crediti", *denominati in euro*, da convertirsi automaticamente in euro a data prefissata. I crediti giungono o direttamente alle imprese fornitrici, o, nel caso delle erogazioni integrative, sono usati dai beneficiari per ottenere beni e servizi da imprese convenzionate su un territorio dato. In entrambi i casi, i "crediti" giungono a imprese del territorio. Nella misura in cui l'impresa ricevente li consideri come un effetto commerciale, essa può detenerli fino al momento della scadenza. E quindi, nel caso di una scadenza a 90 giorni, può considerarli come un pagamento certo a 90 giorni, dalla parte della PA o da parte del beneficiario dell'erogazione, dove la certezza del pagamento deriva dal fatto che i crediti emessi sono coperti da un preventivo accantonamento in euro. Tuttavia i "crediti" sono al portatore e possono essere ceduti a terzi al valore nominale, trasformandosi così in strumenti di pagamento. Dal momento

che la data di scadenza è fissata con riferimento al primo pagamento, ad ogni pagamento successivo il tempo di attesa per il pagamento diminuisce fino ad azzerarsi.

La certezza del pagamento alla scadenza e l'esiguità degli importi implicati fanno sì che il "credito" sia accettato in pagamento per il pieno valore nominale e senza sconto.

I vantaggi di questa forma di pagamento vanno confrontati rispettivamente con l'euro e con la MLC inconvertibile¹.

1. Rispetto alla MLC inconvertibile, il cui vantaggio è quello di essere chiamata naturalmente a circolare localmente, ma che proprio per questo può esser accettata solo nella misura in cui possa con ragionevole certezza essere spesa, il credito temporizzato può esser accettato senza riferimento alla sua spendibilità: nel caso in cui non ci siano occasioni di spesa, a data certa esso si trasforma in euro per il portatore. Ma proprio questa "valvola di sfogo" ne rende più agevole l'accettazione: *l'accettante non deve già sapere come la spenderà*, e al contempo può proporla come mezzo di pagamento ai suoi fornitori, facendo leva sulla riduzione dei tempi di pagamento.
2. Rispetto all'euro, i crediti mantengono le due caratteristiche tipiche della MLC: innanzi tutto, mentre un incasso in euro può immediatamente uscire dal territorio, per il canale di pagamenti esterni o semplicemente perché depositato presso un intermediario finanziario che non necessariamente lo reinvestirà sul territorio, *per tutto il periodo che precede la loro conversione* i "crediti" circolano sul territorio; in secondo luogo, i voucher tendono a circolare più rapidamente dell'euro, per il fatto di costituire la "prima scelta" in ogni pagamento.

Da qui il *doppio vantaggio* dei "crediti": a differenza della MLC, avendo una convertibilità a scadenza certa essi non rischiano di stagnare nelle tasche di chi ne abbia accettati più di quanto ne possa spendere, ma al contempo, a differenza dell'euro, per tutto il periodo fra emissione e scadenza, nella misura in cui vengono usati come mezzi di pagamento, essi circolano necessariamente sul territorio di riferimento.

4. Il problema: il sostegno alle politiche di integrazione socio-economica dei richiedenti asilo
Si tratta ora di vedere come e in che misura in circuito di pagamento basato su crediti temporizzati possa essere utile per affrontare il problema che ci è stato sottoposto.

I dati del problema sono i seguenti:

- Sul territorio di San Martino sono ospitati migranti richiedenti asilo, assistiti da una cooperativa. La proposta è di offrire loro la possibilità di svolgere un'attività di utilità per la comunità, che possa costituire per loro un'esperienza formativa e di orientamento e dalla quale, in aggiunta, possano ricavare anche un'indennità economica corrisposta nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento giuslavoristico (vedi allegato sugli *aspetti lavoristici*).
- Il comune ha un crescente bisogno di manutenzione del verde pubblico e ha risorse finanziarie adeguate per accompagnare tale aumento. L'ipotesi è dunque quella di rivolgersi alla comunità dei richiedenti asilo (e/o altre categorie in condizione di svantaggio, vedi par. 6). Il

¹ Solo quella inconvertibile, perché nel caso di una convertibilità a pronti si ritorna a un pagamento in euro

progetto è comunque applicabile a qualsiasi altra attività di pubblica utilità l'amministrazione ritenga idonea.

- Un problema ulteriore è quello di individuare modalità di spesa del reddito derivante dall'attività di tirocinio così ottenuto che beneficino il territorio del Comune e dunque l'attività economica che vi si svolge

Tre linee di politica territoriale si incrociano:

- Una **politica di integrazione**: i migranti rischiano di essere percepiti come un corpo economicamente e quindi anche socialmente estraneo. Percepiscono un contributo (gestito dalla cooperativa), e sono dunque economicamente dipendenti. Lo svolgimento di un tirocinio e la conseguente riscossione di un'indennità contribuirebbe a renderli più autonomi e li farebbe percepire come partecipanti attivi alla vita della comunità. Questo è valido altresì per tutte le categorie in condizione di svantaggio in caso di estensione del circuito (vedi par. 6).
- Una **politica ambientale**: la corretta manutenzione del verde pubblico, qualora si opti per questa tipologia di attività, ha ricadute generali sul livello di vita della popolazione e aumenta l'attrattività turistica del Comune.
- Una **politica economica territoriale**: se il reddito dei richiedenti asilo che accettassero di aderire al programma, che rappresenta una uscita di finanza pubblica locale, fosse speso nel territorio, costituirebbe un fattore di moltiplicazione del reddito locale.

5. La soluzione: un circuito di pagamento per San Martino:

L'ipotesi da cui si parte è che un circuito di pagamento basato su "crediti temporizzati", usati come *voucher* per pagare la manutenzione del verde pubblico nella quale sarebbero impiegati i richiedenti asilo nel quadro di una convenzione di tirocinio potrebbe costituire un fattore di potenziamento sinergico per le tre summenzionate politiche.

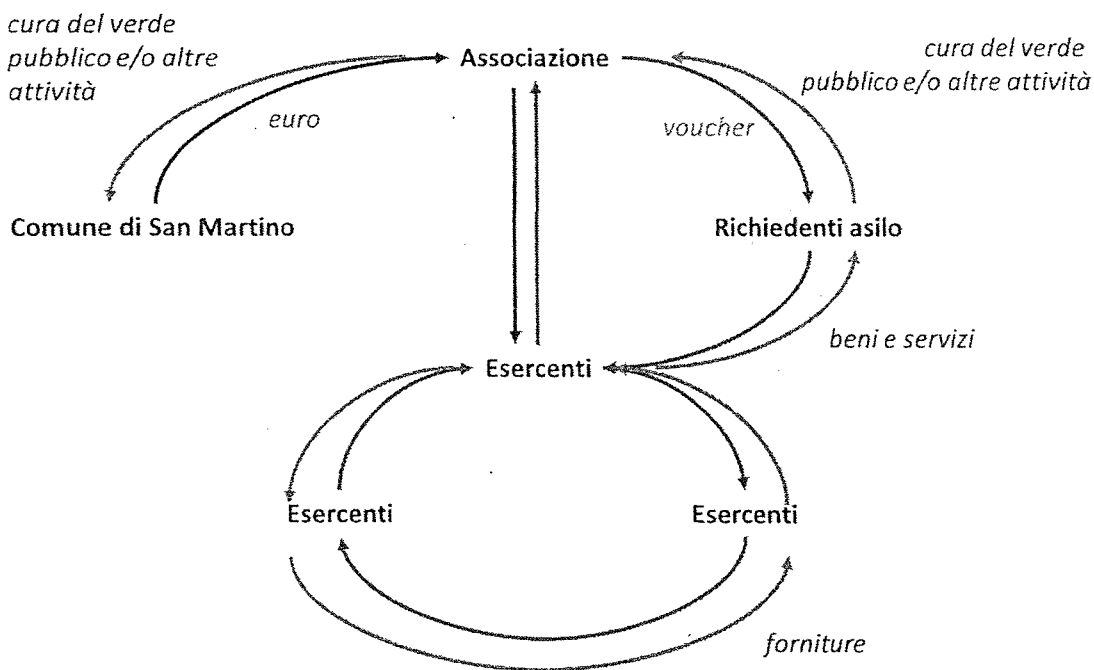
Lo **schema di base** del circuito è il seguente (Figura 1):

1. I richiedenti asilo che accettassero di partecipare a un progetto di tirocinio nella manutenzione del verde o in qualsiasi altra attività di pubblica utilità identificata dal comune riceverebbero un'indennità di tirocinio in voucher, **convertibili in euro a sei mesi**. Il periodo è scelto in relazione alla presumibile durata della loro permanenza sul territorio comunale, e potrebbe essere anche ulteriormente prolungato.
2. In un primo momento la convenzione di tirocinio sarebbe stipulata fra i richiedenti asilo, promosso dalla cooperativa che li ospita, mentre il programma sarebbe ospitato presso il comune.
3. L'**amministrazione comunale** stanzierebbe le risorse finanziarie adeguate, in euro. Gli euro così stanziati costituirebbero il fondo per la conversione dei voucher, che risulterebbero così integralmente coperti. In un primo momento, la conversione dei voucher potrebbe essere inizialmente gestita da un'associazione del territorio (es. Pro Loco o Auser) che ha già una convenzione col comune. In caso di adozione della soluzione digitale (vedi par. 7), la gestione di fatto si ridurrebbe a un monitoraggio dei movimenti della piattaforma.
4. Per lo sviluppo ulteriore del circuito si consiglia la creazione, con un percorso partecipato, di un'associazione o di una cooperativa di comunità che possa entrare in un Partenariato Pubblico Privato con il comune e (a) prendere in gestione le attività progettuali (cfr.

Allegato 5 – Parere Legale Avvocati Cora e Praticò), (b) sviluppare un modello di *crowdfunding* permanente come da allegato 3 estendendo così il circuito rispetto all'emissione.

5. Gli **esercizi commerciali attivi sul territorio comunale** si impegnerebbero preventivamente ad accettare in pagamento per i loro beni e servizi i voucher ricevuti dai richiedenti asilo quali indennità di tirocinio.
6. Una volta ottenuti i voucher, gli esercizi commerciali avrebbero la duplice opzione di detenerli in attesa della conversione (fissata a una scadenza inferiore rispetto a quella per i primi percettori), o di utilizzarli per acquisti da **fornitori** di beni e servizi presenti sul territorio attinenti la sfera personale e/o professionale. A questa prima ipotesi di utilizzo si può aggiungere l'utilizzo dei voucher come buoni sconto presso la **clientela** e/o come strumenti di pagamento di premialità ai propri **lavoratori**.
7. Il comune per parte sua potrebbe impegnarsi ad accettare i voucher in pagamento di servizi pubblici, nei limiti imposti dalla legge.

Figura 1.



La **logica economica del circuito** può essere ulteriormente esplicitata come segue.

- Il fatto di ricevere l'indennità in voucher e non in euro vincola i tirocinanti in prima battuta (per tutta la durata del loro soggiorno), e in seconda battuta tutti gli altri soggetti accettanti, a spendere il loro reddito **all'interno del territorio**². Dunque la spesa pubblica che ha dato inizio al circuito si trasforma in un reddito (indennità del tirocinio) che a sua volta si trasforma in una spesa sul territorio.
- Gli esercenti che ricevono voucher hanno certo la possibilità di detenerli fino alla scadenza, ma possono anche usarli prima della scadenza per pagamenti fra loro. Con un vantaggio crescente: quanto più il tempo passa, tanto più i pagamenti in voucher si approssimano a pagamenti in euro. Dati i tempi di pagamento delle forniture, usualmente piuttosto elevati, la riduzione del tempo di attesa per la conversione rende sempre più appetibile il voucher rispetto a un pagamento differito. Nella misura in cui poi i voucher fossero utilizzati con frequenza, la loro scadenza conterebbe meno della loro pronta spendibilità come mezzi di pagamento presso altri soggetti economici del territorio.
- Nella misura in cui i voucher divenissero strumenti comunemente accettati, essi sarebbero caratterizzati 1. da un'**alta velocità di circolazione**; 2. da una circolazione **sul territorio**.

È comunque doveroso prospettare uno scenario negativo, ossia che i voucher non vengano spesi ma detenuti in attesa della conversione. In questo caso, comunque, la situazione non sarebbe peggiorativa rispetto a un pagamento in euro dell'indennità ai tirocinanti. Il solo vantaggio sarebbe per il Comune, che posticiperebbe di sei mesi l'effettivo impegno finanziario per cassa. Si tratta comunque della peggiore ipotesi, rispetto alla quale due ordini di considerazioni si impongono:

1. La prima, di ordine strettamente economico, è la seguente. Trattandosi di un mezzo di pagamento meno fungibile dell'euro, la decisione razionale dovrebbe essere, per tutti, quella di utilizzarlo prima delle disponibilità di cassa in euro: un pagamento in voucher "libera" gli euro per usi differenti dalla spesa e dall'utilizzazione sul territorio.
2. La seconda ha a che fare con un "patto sociale preventivo": se, prima e in vista dell'emissione, vi fosse una esplicita disponibilità degli esercenti ad accettare e a riusare per pagamenti di fornitura i voucher, allora la loro circolazione potrebbe essere potenziata anche sensibilmente. In vista di ciò, e considerata la facilità in un comune di limitate dimensioni come San Martino, di attivare relazioni dirette con i potenziali attori, **l'attivazione di interlocuzioni preventive con gli stakeholder costituirebbe un fattore di vantaggio per la riuscita del progetto.**
3. In terzo luogo, e sulla base del patto preventivo, si potrebbe immaginare anche l'applicazione di un interesse negativo sulle somme non spese, che costituirebbe un ulteriore incentivo a utilizzare i voucher come mezzo di pagamento e a non tesaurizzarli. In questo caso però il "patto preventivo" dovrebbe includere un'esplicita "clausola di parità"

² Certo essi hanno l'alternativa di "risparmiarli" per poterli poi utilizzare alla scadenza come euro. In questo caso il circuito non partirebbe, ma l'effetto non sarebbe peggiore di un pagamento in euro (se il comune pagasse una società di servizi per la manutenzione, ancora meno potrebbe contare sulla permanenza degli euro esborsati sul suo territorio). Si potrebbe pensare a un tasso di decumulo, magari non su tutto il reddito guadagnato dai richiedenti asilo ma sulla parte di "propensione al consumo". Contro questa ipotesi milita tuttavia l'argomento della complessità e dunque della difficoltà a far comprendere il senso dell'operazione, oltre che l'ipotesi assai realistica che i richiedenti asilo siano indotti dal loro stato di necessità a spendere immediatamente i voucher guadagnati.

per i prezzi in euro e in voucher. In caso contrario si potrebbe assistere a una svalutazione informale del voucher rispetto all'euro (p.es.: un bene è venduto a 100 euro, ma a 110 voucher). Anche in ragione di tale rischio, l'ipotesi di introdurre una forma di decumulo sui voucher è sconsigliabile.

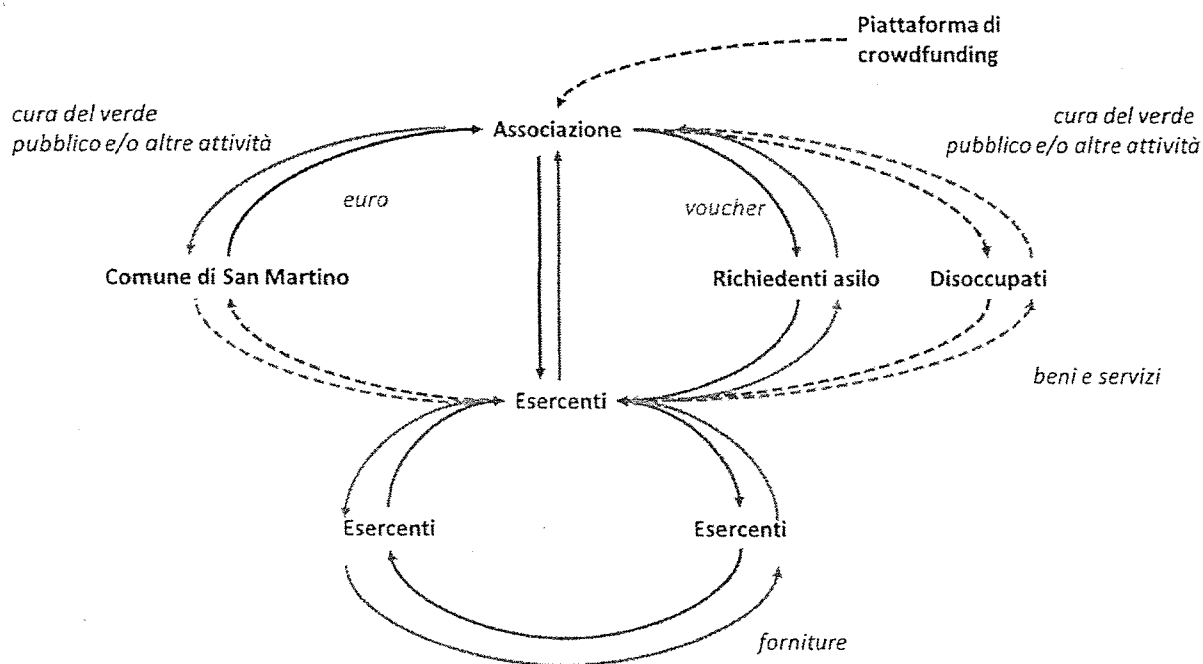
6. Una possibile estensione del circuito

Quello che è stato descritto è il circuito-base nell'ipotesi che l'emissione di voucher avvenga esclusivamente verso i richiedenti asilo per il tirocinio relativo alla manutenzione di verde pubblico, a fronte di un impegno corrispondente del Comune nei confronti dell'associazione territoriale.

È possibile però prevederne una estensione (Figura 2).

- **Rispetto all'emissione.** Non solo il comune potrebbe decidere di impegnare più risorse, ma potrebbe essere avviata anche un'iniziativa di "crowdfunding territoriale", che renda disponibili ulteriori fondi in euro destinati a coprire ulteriori emissioni di voucher.
- **Rispetto al ventaglio di servizi remunerati.** In entrambi i casi, l'associazione di cui al paragrafo 5 potrebbe trovarsi in condizione di ampliare il ventaglio delle attività affidate dall'amministrazione e rivolgersi a un numero crescente di categorie in condizione di svantaggio. La logica dell'estensione dovrebbe essere quella di includere nelle attività remunerate dai voucher altre attività di mediata o immediata ricaduta sulla collettività: con l'effetto di trasformare le attività d'interesse collettivo da attività pericolosamente vicine alla "corvée" a attività remunerate in termini finanziari, di competenze e di dignità sociale riconosciuta a chi li svolge.

Figura 2.



7. Modalità di implementazione

Il programma DP4G prevede che i circuiti temporizzati siano circuiti digitali. Una tecnologia di pagamento è già stata implementata, e in Italia Sardex spa (che ha partecipato all'elaborazione del programma DP4G) è in grado di fornirla.

La **soluzione digitale** presenta evidenti vantaggi in termini di facilità d'uso.

- Posto che la diffusione degli smartphone è generalizzata, una applicazione su smartphone potrebbe gestire tutti i pagamenti in voucher, dall'emissione fino alla conversione.
- Una circolazione digitale permetterebbe di sormontare il problema dei tagli, quindi dei resti in euro: qualunque pagamento potrebbe essere effettuato per la cifra precisa, al centesimo.
- Vi è anche un vantaggio in termini di tracciabilità: i pagamenti, singolarmente e nella loro complessità reticolare, potrebbero essere monitorati al fine di rendicontare meglio gli effetti economici e sociali dell'operazione.
- Anche l'eventuale decumulo potrebbe essere molto più facilmente gestito col digitale.
- In ultimo, il potere d'acquisto dei voucher potrebbe essere soggetto a restrizioni funzionali, che consentano l'esclusione di determinati tipi di beni dall'acquisto in voucher.

Lo svantaggio evidente è che questa soluzione può avere un costo sproporzionato ai volumi di transazioni che il circuito di San Martino potrebbe garantire, soprattutto in una fase iniziale. Non è escluso però che l'interesse per l'esperimento potrebbe indurre il fornitore a moderare le sue richieste finanziarie o addirittura, nella migliore delle ipotesi, a "investire" nel progetto in un'ottica di testing dell'applicazione e di promozione della tecnologia.

Un'alternativa tuttavia esiste, ed è la **soluzione cartacea**. I voucher dovrebbero essere stampati e circolerebbero come buoni alla stregua dei *ticket restaurant*. Il vantaggio evidente è che il solo costo da sostenere sarebbe quello della stampa: una volta assicurata una buona qualità dei voucher, che dovrebbe garantire, assieme alla limitata circolazione, dal rischio di contraffazioni, non ci sarebbe altri costi, se non forse un aggravio di lavoro amministrativo per l'emissione e la rendicontazione dei voucher.

Gli svantaggi sono altrettanto evidenti:

- Ci sarebbe un problema di pezzatura e conseguentemente di resti. A ciò si potrebbe ovviare con l'erogazione ai richiedenti asilo di piccoli tagli e con la possibilità per gli esercenti di cambiarli in tagli più elevati per le transazioni B2B.
- Per quanto riguarda i resti si potrebbe provvedere a: 1. limitare il resto in euro a 50 centesimi; 2. fornire il resto in ulteriori buoni consumo presso l'esercente. La limitatezza del territorio, degli attori, e delle transazioni potrebbe indurre anche alcuni esercizi commerciali a tenere una piccola contabilità in voucher: p. es. a fronte della cessione di un voucher del controvalore di 10 euro da parte del richiedente asilo, il commerciante apre una linea di credito equivalente per l'acquisto dei suoi prodotti
- La tracciabilità sarebbe evidentemente persa.
- Risulterebbe più esplicita, e quindi meno socialmente accettabile, l'esclusione di alcuni beni dal paniere di acquisto dei voucher.

8. Conclusioni

Il circuito sopra tratteggiato nelle sue linee fondamentali avrebbe il vantaggio non solo di perseguire le tre politiche territoriali che sono state individuate sopra, ma soprattutto di integrarle fra di loro in un circolo virtuoso.

La **politica di integrazione** passa infatti per una trasformazione dei richiedenti asilo da percettori di aiuti a produttori di reddito. I voucher che potrebbero spendere sarebbero "soldi guadagnati".

Questi "soldi" sarebbero **guadagnati** svolgendo un'attività formativa e di orientamento professionale che ha ricadute evidenti sulla comunità, trattandosi del mantenimento del decoro pubblico che deriva dalla cura degli spazi verdi e quindi nel quadro di una **politica del verde pubblico o di qualsiasi altro servizio di pubblica utilità**.

Ma poi sarebbero **spesi** all'interno del territorio, e in modo tale da alimentare circuiti di scambio ulteriori, fra i commercianti e, più in generale, i cittadini di San Martino: i voucher, con una velocità di circolazione presumibilmente più alta dell'euro e sicuramente locale, renderebbero la spesa pubblica locale più produttiva di reddito per la comunità, aggiungendo alle politiche dell'integrazione e del verde anche una **politica economica locale**.

Complessivamente, il programma potrebbe contribuire a rendere il richiedente asilo o la persona in condizione svantaggiata come un attore economico e sociale significativo all'interno della comunità locale, e ad attenuare la sua percezione come un corpo estraneo a carico della collettività.

Allegato 2 – aspetti giuslavoristici
Prof. Giovanni Orlandini e Dott. Giovanni Calvellini
Giuslavoristi - Università di Siena

La prima opzione presa in esame è quella della costituzione di un rapporto di lavoro subordinato tra il richiedente asilo e l'associazione (che adotterebbe le aree verdi del Comune), la quale retribuirebbe i propri dipendenti in moneta complementare. Si tratta di una soluzione che non può essere esclusa *a priori*, in quanto la legge stabilisce che «Il permesso di soggiorno per richiesta di asilo [...] consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente» (art. 22 c. 1, d.lgs. n. 142/2015). Nessun ostacolo quindi a che i richiedenti asilo siano assunti con contratto di lavoro subordinato. In quanto lavoratori dipendenti, però, essi acquisiscono il diritto a ricevere una retribuzione "equa" ai sensi dell'art. 36 c. 1 Cost.

Quest'ultima è considerata dal diritto vivente una disposizione a carattere immediatamente precettivo (per prima, Cass. 21.2.1952, n. 461), cosicché un lavoratore che lamenti l'inadeguatezza economica del salario corrispostogli può chiederne la rideterminazione invocando detta norma direttamente in sede giudiziaria. Questa inadeguatezza è valutata sulla base dei minimi salariali previsti dal contratto collettivo nazionale del settore, i quali sono considerati il parametro di riferimento per la determinazione della retribuzione "equa" ex art. 36 c. 1 Cost.

Ebbene, il pagamento dei dipendenti in moneta complementare (ancorché per un importo corrispondente a quello previsto dal contratto collettivo nazionale) rappresenterebbe un trattamento peggiore rispetto a quello prescritto dalla norma costituzionale come interpretata dalla giurisprudenza. È indubbio, infatti, che questi "voucher" – nonostante siano utilizzabili per l'acquisto di beni e servizi di ogni tipo – non possono essere considerati un perfetto surrogato della moneta avente corso legale (cui senz'altro si riferiscono i contratti collettivi nazionali nel fissare i minimi salariali), se non altro perché non è possibile spenderli fuori dal territorio del Comune di San Martino in Rio.

Anche se, in ipotesi, si procedesse alla stipula di un contratto collettivo aziendale che sui meccanismi di corresponsione della retribuzione derogasse al contratto collettivo nazionale (sostituendo la moneta complementare a quella avente corso legale), si incorrerebbe nel rischio di una declaratoria di invalidità dell'accordo di prossimità. Questo perché i minimi retributivi del contratto nazionale sono inderogabili *in pejus* proprio in quanto costituiscono – secondo la giurisprudenza – la retribuzione "equa" ex art. 36 c. 1 Cost. Non a caso, l'art. 8, d.l. n. 138/2011, pur prevedendo la possibilità per il contratto di prossimità di derogare *in pejus* alla legge e al contratto nazionale, esclude la materia retributiva da quelle sulle quali siffatto potere può essere esercitato.

Peraltro, la Convenzione 1° luglio 1949, n. 95 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ratificata dall'Italia con legge n. 1305/1952) prescrive che «Wages payable in money shall be paid only in legal tender, and payment in the form of promissory notes, vouchers or coupons, or in any other form alleged to represent legal tender, shall be prohibited» (art. 3 c. 1). E ancora «National laws or regulations, collective agreements or arbitration awards may authorize the partial payment of wages in the form of allowances in kind in industries or occupations in which payment in the form of such allowances is customary or desirable because of the nature of the industry or occupation concerned» (art. 4 c. 1).

L'opzione della costituzione di un rapporto di lavoro subordinato non appare pertanto percorribile (né per i richiedenti asilo, né per altri soggetti, quali, ad esempio, i disoccupati) in ragione dell'insuperabile ostacolo della necessità di retribuire il lavoratore con moneta avente corso legale. Resta salva la possibilità di corrispondere in "voucher" l'eventuale retribuzione integrativa dei minimi contrattuali (ad esempio, premi produzione o superminimi).

Occorre, quindi, sondare la fattibilità di altre differenti soluzioni.

Si potrebbe allora ipotizzare il ricorso allo strumento offerto dall'art. 22 *bis*, d.lgs. n. 142/2015 (come modificato dal d.l. n. 13/2017), cioè l'impiego «su base volontaria» dei richiedenti asilo in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali.

La Regione Emilia-Romagna ha già siglato – in data 10.10.2017 – un Protocollo d'intesa in questo senso. Con esso sono state anche stanziare delle risorse finanziarie regionali a sostegno dell'attuazione da parte dei Comuni delle attività di volontariato, previa stipula di una convenzione con i soggetti gestori e le associazioni o le cooperative sociali di tipo B per definire i relativi rapporti di collaborazione.

Il d.lgs. n. 117/2017, regolando il volontariato in generale, stabilisce che «L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario» (art. 17 c. 3). La disposizione, letta in combinato con l'art. 22 *bis* citato, parrebbe quindi escludere la legittimità di qualsiasi tipo di indennità/compenso in favore del richiedente asilo volontario.

Ciò a meno di non ritenere che tale divieto si riferisca al volontariato in generale e non alla specifica ipotesi di impiego «su base volontaria» del richiedente asilo. Questa opzione interpretativa si fonderebbe sul carattere assolutamente eccezionale della norma che consente un simile impiego di lavoratori volontari; al contrario infatti della forma comune di volontariato, tale ipotesi si giustifica solo in ragione del peculiare *status* del soggetto utilizzato (appunto l'essere un richiedente asilo) e non richiede la sussistenza degli altri presupposti richiesti per le normali ipotesi di volontariato (in primo luogo, l'*animus* del volontario, ovvero la sua adesione ideale alle finalità solidaristiche dell'ente *no profit*)¹. Il divieto di retribuzione sotto qualsiasi forma non avrebbe allora in questo caso motivo di esistere, in ragione della diversa *ratio* (causa) del rapporto. Non si configurerebbe infatti il rischio di un utilizzo fraudolento del lavoro volontario da parte dell'ente *no profit*, come sostitutivo di un rapporto di lavoro subordinato (motivo del divieto di corrispondere una retribuzione, indice di un interesse economico, e non ideale, sotteso allo scambio). Se così è, nulla dovrebbe ostare a che un ente (come un comune) deroghi alla "regola" dell'impiego gratuito del richiedente asilo per corrispondergli un compenso, sia esso in denaro, in natura o (come nel caso) sotto forma di "voucher" per la sua attività svolta «su base volontaria»; tale compenso implicherebbe soltanto un trattamento di miglior favore per il richiedente asilo, e non un indice di un suo improprio utilizzo.

Quest'ultima configurata è però un'opzione che espone ovviamente a rischi, perché si fonderebbe sull'adesione ad un'opinabile opzione interpretativa della normativa vigente².

Sempre avvalendosi della previsione dell'art. 22 *bis*, potrebbe allora pensarsi a una soluzione diversa: quella di un'erogazione di moneta complementare (in favore del richiedente asilo volontario) sotto forma di prestazione socio-assistenziale a carattere economico da parte del Comune (e quindi *non* come un corrispettivo per l'attività di volontariato svolta).

L'idea è la seguente: il Comune stipula una convenzione con i soggetti gestori e le associazioni o le cooperative sociali di tipo B ai sensi del Protocollo regionale richiamato, definendo le attività di volontariato che i richiedenti asilo possono svolgere; nella stessa convenzione oppure, più opportunamente, con un apposito bando del Comune, si prevede l'erogazione da parte di quest'ultimo di un determinato quantitativo di moneta complementare a titolo di prestazione socio-assistenziale in favore dei richiedenti asilo aventi certi requisiti, tra i quali figura lo svolgimento di attività di volontariato per almeno un precisato numero di ore; l'erogazione, espressamente finalizzata a fornire uno strumento di assistenza economica ai richiedenti asilo e a favorire la

¹ A conferma della diversità di "ispirazione" delle due forme di volontariato può osservarsi che mentre l'attività del "comune" volontario deve essere svolta «esclusivamente per fini di solidarietà sociale» (art. 17 c. 2, d.lgs. n. 117/2017), l'attività «su base volontaria» dei richiedenti asilo è finalizzata – secondo quanto stabilito dal Protocollo d'intesa per l'Emilia-Romagna (art. 2) – a consentire a questi soggetti di «conoscere e meglio integrarsi nel contesto sociale in cui vivono», oltre che «al raggiungimento di uno scopo sociale e/o di pubblico interesse (non a fini di lucro) che consentano di acquisire e svolgere un ruolo attivo e partecipe». L'obiettivo solidaristico è quindi, in questo secondo caso, assolutamente marginale.

² In ogni caso, è una soluzione che può riguardare esclusivamente i richiedenti asilo (ai quali soli è riferito l'art. 22 *bis*, d.lgs. n. 142/2015) e non anche altre categorie di soggetti.

partecipazione degli stessi allo sviluppo dell'economia del territorio e quindi alla loro integrazione nel tessuto sociale, è subordinata alla presentazione di un'apposita domanda al Comune da parte degli interessati.

Quella appena descritta sarebbe una soluzione che presenterebbe il vantaggio della disponibilità di risorse finanziarie regionali, oltre a quello di essere estendibile anche ad altri soggetti svantaggiati come i disoccupati (che non beneficino di strumenti di sostegno al reddito e con Isee inferiore a una certa soglia). Corre però l'obbligo di avvertire che sussiste il rischio che l'erogazione del contributo economico da parte del Comune venga considerata una forma di retribuzione, indiretta ma comunque vietata, del volontario.

Una quarta e ultima soluzione prospettabile è quella di attivare con i richiedenti asilo dei tirocini di inserimento ai sensi dell'art. 25 c. 1 lett. c, legge reg. n. 17/2005 e ss.mm.ii.

Non essendo un rapporto di lavoro, al tirocinio non trova applicazione la garanzia dell'art. 36 c. 1 Cost. La normativa regionale prevede la necessaria corresponsione al tirocinante di un'indennità minima di € 450 mensili (art. 26 *quater* cc. 1 e 2), ma pare di potersi ritenere che nulla osti a che questo importo sia versato non in moneta avente corso legale, ma in moneta complementare. Peraltro, per i tirocini della richiamata lett. c dell'art. 25 c. 1, la D.G.R. n. 1333/2015 stabilisce che qualora l'impegno del tirocinante sia pari o inferiore alle 12 ore settimanali, detta indennità può non essere corrisposta; se invece il tirocinio si svolge per più di 12 ma meno di 26 ore settimanali l'importo spettante al tirocinante è fissato in un minimo di € 200 mensili.

Il ruolo del Comune nel rapporto di tirocinio può essere quello di soggetto ospitante o quello di promotore, salvo naturalmente il rispetto (da parte di tutte le parti della convenzione) dei requisiti stabiliti dagli artt. 26 e 26 *bis*, legge reg. n. 17/2005 e ss.mm.ii.

Le ipotesi che sembrano di più semplice realizzazione vedono come ospitante il Comune e come promotore, alternativamente, il Centro per l'impiego o la cooperativa sociale che ha già in gestione l'accoglienza dei richiedenti asilo a San Martino in Rio, purché, quanto a quest'ultima, siano rispettati i requisiti previsti dall'art. 26, legge reg. n. 17/2005 e ss.mm.ii.³ Va precisato però che tali opzioni sono il frutto di valutazioni di fatto (non valide in assoluto, ma dipendenti dalle molteplici sfaccettature che può assumere il caso specifico) e che pertanto, sul piano giuridico, non sono esclusive, essendo ipotizzabili diverse soluzioni per la configurazione in concreto del rapporto di tirocinio.

È anche possibile che in quest'ultimo il Comune non assuma alcun ruolo, occupandosi esso solamente della procedura amministrativa necessaria per l'affidamento al soggetto ospitante delle attività di cura e gestione del verde pubblico (o altre analoghe), oltre che del trasferimento a quello stesso soggetto delle risorse economiche necessarie.

È importante ribadire che il tirocinio non è un rapporto di lavoro e che dunque non può avere ad oggetto uno scambio tra energie lavorative e retribuzione. In generale, lo scopo del tirocinio è esclusivamente quello di sostenere le scelte professionali e di favorire l'acquisizione di competenze mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Solo per i casi della lett. c (quindi anche per quello dei richiedenti asilo) «il tirocinio può avere quali ulteriori finalità l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva» (art. 24 c. 1, legge reg. n. 17/2005 e ss.mm.ii.), ma ciò comunque non implica che si possa prescindere dal profilo formativo. Questo significa che l'eventuale impiego dei richiedenti asilo come tirocinanti dovrebbe comportare il loro affiancamento quotidiano con un tutor che ne garantisca la formazione professionale, oltre alla predisposizione di un piano formativo individuale che preveda il loro impiego in mansioni che possano consentire l'acquisizione di una certa professionalità. La relativa semplicità dell'apprendimento dell'attività di cura delle aree verdi, suggerisce di individuare ulteriori possibili mansioni in relazione alle quali i tirocinanti possano essere formati (ad esempio, manutenzione degli edifici o della rete stradale comunali), magari secondo meccanismi di rotazione fra piccole squadre.

³ Art. 26 c. 1: «Possono promuovere tirocini: [...] f) i comuni in forma singola o associata, le comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali, purché iscritti negli specifici albi regionali, nei limiti individuati dalla Giunta regionale e relativamente a quanti hanno seguito percorsi terapeutici, riabilitativi e di inserimento sociale, anche per un congruo periodo a questi successivo, al fine del loro pieno reinserimento sociale. [...]».

Questa terza soluzione può riguardare pure soggetti diversi dai richiedenti asilo (cfr. art. 25 c. 1, legge reg. n. 17/2005 e ss.mm.ii.) e, segnatamente, (anche) i disoccupati (lett. *b*). Tuttavia, l'attivazione di un tirocinio per questi ultimi si differenzia da quella relativa ai richiedenti asilo sotto due profili:

1. non opera la deroga concernente l'importo dell'indennità, che quindi va corrisposta per un ammontare minimo di € 450 (però pagabile – come sembrerebbe di potersi ritenere – anche in moneta complementare);
2. è stabilito – diversamente da quanto avviene per i tirocini *ex art. 25 c. 1 lett. c* – un numero massimo di tirocinanti che il soggetto ospitante può accogliere (art. 26 *bis* c. 4, legge reg. n. 17/2005 e ss.mm.ii.).

Per completezza, va però segnalato che, qualora il disoccupato si trovi nelle condizioni di cui all'art. 26 *octies*, legge reg. n. 17/2005 (come modificata dalla legge reg. n. 14/2015), può essere attivato un "tirocinio finalizzato all'inclusione sociale" *ex art. 25 c. 1 lett. d*. In questo caso, la regolamentazione in punto di importo dell'indennità e di quote di contingentamento è la medesima prevista per i richiedenti asilo (e gli altri soggetti della lett. *c* dell'art. 25 c. 1).

Allegato 3 – Possibili estensioni del circuito: il crowdfunding

Al fine di aumentare le risorse alla base e garantire un aumento di circolazione, una possibile estensione è il crowdfunding.

Sono già stati presi contatti con Idea Ginger, la piattaforma di crowdfunding dell'Emilia Romagna, a cui ci si potrebbe appoggiare, almeno inizialmente, per aprire una pagina dedicata al progetto. Idea Ginger ha già organizzato con successo campagne di crowdfunding civico, in particolare "Un passo per San Luca" e si ritiene sia il partner adatto per un progetto a forte connotazione territoriale.

Tre sono le funzioni principali del crowdfunding all'interno del progetto:

- 1- Aumento della partecipazione della cittadinanza. Ogni campagna di crowdfunding implica un'attenta strategia comunicativa che fa leva sul valore affettivo per il territorio da parte della comunità che lo abita. Contribuisce inoltre a rafforzare i rapporti e il senso d'appartenenza del cittadino verso il proprio ambiente.
- 2- Prova dell'idea e convalida: è una verifica del gradimento del progetto da parte degli stakeholder
- 3- Aumento dell'impatto del progetto sul territorio

La campagna di crowdfunding sarebbe gestita dall'associazione costituita ad hoc così come definita nell'allegato 1 e potrebbe essere diretta sia alle aziende che ai singoli cittadini.

In un secondo momento, al progetto potrebbe essere applicato anche il *social lending*.

Allegato 4 - Possibili linee di finanziamento

Nazionali

Ogni anno vengono pubblicati a livello nazionale diversi bandi in tema di innovazione sociale e partecipazione quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo: il Bando Partecipazione Regione Emilia Romagna, i Bandi della Fondazione Manodori, il bando CHE FARE (probabile pubblicazione fine 2018). Si tratta di linee di finanziamento per le quali il progetto, opportunamente declinato, potrebbe essere eleggibile.

Finanziamenti europei

Tra i finanziamenti europei di interesse per il progetto troviamo il Fondo FAMI nell'ambito del quale è stata pubblicata la misura OS2/ON3: "Promozione di interventi di inclusione sociale ed economica di cittadini dei Paesi terzi sviluppati in Italia e in altri Stati membri".

Il progetto potrebbe poi essere eleggibile per altri finanziamenti diretti quali, ad esempio, il Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) – Asse Progress

NCPG & ENTIONLINE

SERVIZIO DI SUPPORTO GIURIDICO-LEGALE – SEZIONE PARERISTICA A
CURA DI NCPG - AVVOCATI ASSOCIATI AL SERVIZIO DEGLI ENTI LOCALI E
DELLE P.A.

Avv. Nadia Corà

Avvocato Cassazionista e

Arbitro

GIURISDIZIONI

CONSIGLIO DI STATO

CORTE DEI CONTI

CASSAZIONE

ANAC E AUTHORITY

- RESPONSABILE DEI SETTORI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DIRITTO DEGLI ENTI LOCALI

DIRITTO FINANZIARIO E CONTABILITA'

PUBBLICA

DIRITTO TRIBUTARIO

DIRITTO UNIONE EUROPEA

DIRITTO CIVILE PUBBLICO

DIRITTO CIVILE

DIRITTO DEL LAVORO

FORMAZIONE

- DIFENSORE DELLO STAFF

DIRITTO PENALE

nadia.corà@icloud.com

nadia.corà@mantova.pecavvocati.it

Gent.ma

Dott.ssa Giulia Lazzaretti

Europrogettista

Esperta in gare di appalto
dell'Unione Europea

E-mail: lazzaretti.giulia@gmail.com

Oggetto: Parere Legale

In relazione agli elementi di fatto e di diritto di seguito indicati, e nell'ambito del servizio di supporto di natura giuridico-legale, si formula il seguente parere contenente elementi di valutazione, utili all'esercizio del potere discrezionale.

Avv. Guido Paratico

Avvocato Cassazionista e

Arbitro

GIURISDIZIONI

CONSIGLIO DI STATO

CORTE DEI CONTI

CASSAZIONE

ANAC E AUTHORITY

- RESPONSABILE DEI SETTORI

DIRITTO PENALE

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DIRITTO PENALE

INDAGINI DIFENSIVE

DIRITTO DELL'INFORMATICA

- CORRESPONSABILE DEI SETTORI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DIRITTO ENTI LOCALI

DIRITTO CIVILE PUBBLICO

DIRITTO CIVILE

FORMAZIONE

guido.paratico@icloud.com

guido.paratico@mantova.pecavvocati.it

Fatto

- Con nota del 19.12.2017 veniva formulata richiesta di parere legale al servizio di supporto giuridico-legale Entionline in merito alla legittimità, per un Ente pubblico, di affidare la **manutenzione ordinaria** di alcune aree verdi a privati, *"ma invece di far eseguire i lavori a titolo completamente gratuito prevedere un compenso in buoni spendibili nelle attività commerciali del territorio"*.

Alla suddetta nota veniva allegato un modello-fac-simile, tratto dal comune di Padova, di comunicazione della disponibilità per l'affidamento in adozione di aree pubbliche.

- Con nota del 20.12.2017 gli Esperti Entionline confermavano che, per un ente pubblico, è legittimo affidare - nell'ambito del progetto *"Adotta un'area verde"* - la manutenzione ordinaria di alcune aree verdi a privati, secondo lo schema del modello allegato, nel quale l'affidamento in adozione per la rivalorizzazione o riqualificazione delle aree pubbliche è effettuato *"a propria cura e spesa"* da parte del privato, e senza alcun corrispettivo da parte del Comune. Ciò premesso, chiarivano che non può per contro considerarsi legittima, nell'ambito di un simile progetto, la previsione di un compenso, sub specie di buoni spendibili nelle attività commerciali del territorio in quanto:

- da un lato tale previsione snatura la necessaria gratuità della donazione;
- dall'altro lato, la previsione di un "compenso" potrebbe far propendere per la qualificazione del progetto come un vero e proprio appalto di servizi, con conseguente elusione dell'applicazione delle

DOTT. LUIGI MANERA

STAFF DIRITTO AMMINISTRATIVO

STAFF DIRITTO PENALE

luigi.manera@icloud.com

DOTT. TOMMASO NEGRI

STAFF DIRITTO AMMINISTRATIVO

STAFF DIRITTO CIVILE

negri.tommaso@icloud.com

Dott.ssa Alice Vighi

RESPONSABILE SEGRETERIA

SERVIZI AMMINISTRATIVI

TEL. 0376.803074

FAX 0376.1850103

studio.ncpg@icloud.com

VOLTA MANTOVANA
Via San Martino, 8/B

MANTOVA
Via Bonomi, 11

BRESCIA
Via Solferino, 28

MILANO
Via Vitruvio, 43

disposizioni del D.Lgs. 50/2016.

In conclusione, specificavano che non è legittima, nell'ambito del progetto in questione, la previsione di un compenso come forma di corrispettivo (o compensazione) dei servizi prestati del privato.

- Alla ulteriore richiesta di chiarimento *"è possibile pensare a un affidamento diretto ai sensi del codice degli appalti (visto che si tratterebbe di € 10.000) pagabile in buoni?"* gli Esperti Entionline chiarivano l'impossibilità di procedere ad un affidamento diretto in quanto il pagamento in buoni prevede una forma di collaborazione con gli esercizi commerciali che quei buoni devono ricevere. Si tratta quindi, più esattamente, di un intervento di PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP) e come tale va qualificato, progettato e gestito.
- Tanto premesso, con nota del 4.01.2018, venivano espresso i seguenti quesiti:
 - *"Posto che la collaborazione con gli esercizi commerciali c'è, come si dovrebbe procedere per un partenariato pubblico privato? È necessario un avviso pubblico?"*
 - *I soggetti coinvolti sarebbero: il comune, un'associazione che prende in gestione il verde, i lavoratori che verrebbero pagati in buoni, gli esercizi commerciali coinvolti.*
 - *Cosa dovrebbe fare l'amministrazione per impostare un PPP?"*

Diritto

1. Quadro normativo di riferimento

Al fine di rispondere ai quesiti formulati va premesso, preliminarmente, che il PPP di natura contrattuale si basa su un progetto, all'esito del quale viene concluso un contratto (di regola di concessione) nell'ambito del quale l'amministrazione ed il soggetto privato (in questo caso un'associazione che prende in gestione il verde e i "lavoratori" che usufruirebbero di buoni) fungono da partner per il conseguimento di una finalità pubblicistica (manutenzione/valorizzazione aree verdi).

Il progetto di partenariato pubblico-privato può essere:

- di iniziativa pubblica, e in questo caso la procedura prende avvio con un bando/avviso pubblico per sollecitare i privati a presentare proposte;
- di iniziativa privata, e in questo caso la procedura prende avvio con la presentazione di una proposta da parte di un privato (promotore) a cui segue una successiva fase di evidenza pubblica (avviso pubblico) per verificare se vi siano operatori economici in grado di migliorare la proposta del promotore, fermo restando il diritto di prelazione in capo a quest'ultimo. La proposta del promotore è composta da vari documenti tra cui: Studio di fattibilità, Bozza di convenzione, Piano economico finanziario (PEF), etc.

All'esito della procedura viene aggiudicato il contratto di partenariato (convenzione, di regola avente ad oggetto la concessione del servizio ovvero la costruzione e gestione di un'opera).

Quella del partenariato contrattuale, tuttavia, costituisce una tipologia di collaborazione pubblico-privato del tutto peculiare, in relazione alla circostanza che la finalità pubblicistica costituisce l'elemento fondante del progetto, rispetto alla quale l'interesse del partner privato, che pure deve essere presente, costituisce un elemento di secondaria rilevanza.

Per questo motivo il progetto di partenariato pubblico-privato si caratterizza per il necessario e ineludibile trasferimento dei rischi che, in una ordinaria operazione di appalto normalmente incombono all'amministrazione, in capo al partner privato.

Ciò premesso in via generale, va ulteriormente tenuto presente che, laddove l'oggetto del progetto di partenariato sia costituito da un servizio/opera non suscettibile di generare flussi di cassa in favore del privato (c.d. servizio/opera fredda), l'amministrazione può erogare, al fine di garantire l'equilibrio del piano economico-finanziario del partner privato, un contributo al soggetto privato sotto forma di prezzo.

Nel caso in esame, la gestione delle aree verdi non è oggettivamente in grado di generare un flusso di cassa a favore del partner privato e, per l'effetto, è possibile prevedere, nell'ambito del progetto, un prezzo da corrispondere al partner privato (associazione che prende in gestione il verde), con conseguente possibilità, per l'amministrazione, di corrispondere un prezzo all'associazione affinché la stessa possa mantenere in equilibrio economico-finanziario il progetto.

A tal fine è tuttavia necessario che il partner privato presenti all'amministrazione il Piano economico finanziario (PEF), corredato da uno studio di fattibilità e da schema di Convenzione relativa alla gestione del servizio, dal quale risulti che il prezzo da corrispondersi a cura dell'amministrazione, costituisce la contidito sine qua non per garantire l'equilibrio del PEF.

Nulla vieta di prevedere, nella bozza di convenzione, al fine precipuo di promuovere le attività commerciali del territorio e di incentivarne l'attività, l'obbligo, per il partner privato, di corrispondere ai soggetti impiegati nella manutenzione delle aree verdi buoni spendibili in esercizi commerciali. L'erogazione di tali buoni – da parte dell'associazione – deve essere, tuttavia, compatibile con la disciplina giuslavoristica e/o di volontariato, e va vagliata con il consulente fiscale dell'associazione medesima.

In disparte quanto sopra indicato, e al solo fine di fornire un quadro completo degli strumenti utilizzabili per la manutenzione delle aree verdi con forme di collaborazione pubblico-private, si richiama anche la diversa disciplina dell'art. 189, comma 1 del Codice, in tema di interventi di sussidiarietà orizzontale. Secondo tale disposizione "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”.

Conclusioni

In conclusione,

1 per impostare un PPP tra il comune, un'associazione che prende in gestione il verde, i lavoratori che verrebbero pagati in buoni, gli esercizi commerciali coinvolti l'amministrazione – in assenza di una iniziativa privata e proposta da parte di un promotore – dovrebbe:

- a) progettare l'intervento di PPP mediante
 - predisposizione di uno studio di fattibilità tecnica, economico-finanziaria, e giuridico-amministrativa(specie per quanto concerne gli aspetti di compatibilità dei buoni con la normativa giuslavorista e/o di volontariato)
 - preparazione di tutta la documentazione della procedura (bozza di convenzione, PEF, Bando e documenti complementari, schema di domande e autocertificazioni)
- b) pubblicare il Bando, così avviando la procedura di selezione del partner privato;
- c) gestire la fase della selezione fino all'aggiudicazione;
- d) stipulare la convenzione con il partner privato selezionato.

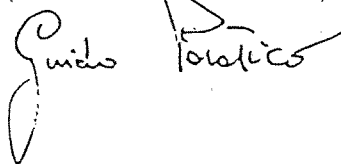
Trattamento del presente atto ai fini della tutela della riservatezza

Il presente atto non soggiace ai limiti relativi alla tutela della riservatezza ed è accessibile a terzi.

Cordiali saluti.

Mantova/Brescia, 9.01.2018

Il Corresponsabile
SETTORE
AMMINISTRATIVO
NCPG Avvocati Associati
(Avv. Cass. Guido Paratico)



Il Responsabile
SETTORE
AMMINISTRATIVO
NCPG Avvocati Associati
(Avv. Cass. Nadia Corà)

