

Risposta n. 375/2021

OGGETTO: IVA - Contributi pubblici erogati in forza di avviso pubblico ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990

Con l'istanza di interpello specificata in oggetto, e' stato esposto il seguente

QUESITO

ALFA - SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE - IMPRESA SOCIALE - ONLUS, (in breve, "Istante" o "Cooperativa") riferisce di operare nell'ambito dei servizi socio-assistenziali, educativi e riabilitativi per conto di privati ed enti pubblici e di essere partner del Comune di BETA (di seguito, il "Comune") per la realizzazione di un progetto finanziato a valere sul Fondo europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Il FAMI 2014-2020 è stato istituito e disciplinato con il Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio datato 16 aprile 2014 (in breve, "Regolamento UE"), il cui obiettivo è quello, in sostanza, di contribuire a una gestione efficace dei flussi migratori, nonché all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, della protezione sussidiaria, della protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione. A tal fine, il Regolamento UE prevede, tra l'altro, che:

- le azioni ammissibili dovrebbero assicurare che sia prestata un'attenzione particolare e sia fornita una risposta *ad hoc* alla situazione specifica delle persone vulnerabili, specialmente delle donne, dei minori non accompagnati e degli altri minori a rischio;

- ai fini del Fondo, per svolgere il proprio ruolo, ogni Stato membro organizza un partenariato con le pertinenti autorità pubbliche nazionali, regionali e locali e, ove lo si ritenga opportuno, con le pertinenti organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e parti sociali.

Il Programma Nazionale FAMI - documento programmatico 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con decisione C(2015) 5343 del 03 agosto 2015.

Con decreto n. 664 del 21 gennaio 2019 (in breve, "DM"), il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (di seguito, "Ministero"), quale Autorità responsabile del FAMI, ha pubblicato un Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul FAMI 2014-2020 - Obiettivo specifico 2 Integrazione / Migrazione legale - Obiettivo nazionale 3 Capacity building - lettera j) Governance dei servizi - Qualificazione del sistema di tutela sanitaria per i servizi rivolti ai cittadini di paesi terzi portatori di disagio mentale e/o patologie legate alla dipendenza.

L'anzidetto Avviso prevede, tra l'altro, che:

- costituisce parte integrante e sostanziale dello stesso la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme sul procedimento amministrativo (articolo 2);

- il Soggetto Proponente Capofila può dotarsi di partner progettuali da individuare previo espletamento di una procedura di selezione che rispetti i principi di predeterminazione dei criteri di scelta, trasparenza, pubblicità, concorrenza e parità di trattamento alla luce di criteri predeterminati (articolo 4.3);

- il piano finanziario di ciascuna proposta progettuale prevedrà un cofinanziamento comunitario fisso pari al 50 per cento del costo complessivo di

progetto e un cofinanziamento nazionale pari al restante 50%. Il Soggetto Proponente può concorrere con risorse proprie al cofinanziamento del progetto fino ad un massimo del 50 per cento (articolo 9);

- un'apposita commissione valuta i progetti in base ai criteri e ai punteggi stabiliti e predispone la graduatoria degli stessi, che viene approvata con Decreto (articoli 12 e 13).

Di conseguenza il Comune, mediante Determinazione dirigenziale n. XX/2019, ha disposto la sua partecipazione, in qualità di Capofila di Soggetto Proponente Associato, all'avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali da finanziare a valere sul FAMI 2014-2020 ai sensi del DM.

Con Determinazione dirigenziale del Comune n. YY/2019 è stato indetto, in forza dell'anzidetto DM, un Avviso pubblico per la selezione di uno o più soggetti interessati, in qualità di Partner, alla presentazione di proposte progettuali, a valere sul fondo FAMI, per la "*Qualificazione del sistema di tutela sanitaria per i servizi rivolti ai cittadini di Paesi terzi portatori di disagio mentale e/o di patologie legate alla dipendenza*", in grado di offrire sia la migliore soluzione progettuale relativa ai servizi da realizzare sia le migliori condizioni tecniche ed economiche per la loro successiva attuazione.

Detto Avviso pubblico, tra l'altro:

- prevede che il Comune non metterà a disposizione quote di cofinanziamento, se non mediante la valorizzazione di risorse strumentali (vd. premessa)

- fa espresso riferimento all'articolo 12 della legge n. 241 del 1990 in quanto ricorda la possibilità per il Capofila di dotarsi di Partner da individuare "*previo espletamento di una procedura di selezione che rispetti i principi di predeterminazione dei criteri di scelta, trasparenza, pubblicità, concorrenza e parità di trattamento, alla luce di criteri predeterminati (ex art.12 legge n.241/1990)*" (vd. premessa);

- individua i criteri di valutazione e i relativi punteggi, in forza dei quali una

commissione appositamente nominata seleziona il soggetto con il punteggio più alto (vd. articolo 8).

A seguito di tale procedura, la Cooperativa è stata individuata come soggetto partner del Comune.

L'ente locale si è quindi costituito in forma di partenariato per presentare le proposte di progetto di cui sopra in qualità di Soggetto Proponente Associato (Capofila), entrando nella graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento dal Ministero, con codice progetto PROG-ZZ, dal titolo "ABC".

Il Ministero ha poi stipulato con il Comune, in veste di beneficiario capofila, nonché con l'Istante e con GAMMA quali partner co-beneficiari, la Convenzione di sovvenzione FAMI (in breve, "Convenzione"), avente per oggetto l'anzidetto progetto.

L'importo della Convenzione è stabilito dall'articolo 3 in misura pari ad euro XYZ, salvo eventuali economie di progetto, suddivisi tra contributo comunitario, contributo pubblico nazionale e contributo del beneficiario finale. Il beneficiario Capofila è il solo destinatario dei finanziamenti, li riceve anche a nome di tutti i partner co-beneficiari e li riassegna a questi ultimi pro-quota.

L'articolo 18 prevede che la proprietà di quanto realizzato in esecuzione della Convenzione, dei risultati delle azioni, dei progetti inclusi i nomi ed i loghi identificativi eventualmente utilizzati ed i diritti di proprietà intellettuale e industriale, dei documenti e dei report legati ad esse, sarà conferita al Beneficiario Capofila ed a ciascun soggetto intervenuto nella realizzazione del progetto per quanto di rispettiva competenza. All'Autorità Responsabile è comunque riconosciuto il diritto di utilizzo gratuito di quanto realizzato dai Beneficiari.

L'Istante riferisce che il proprio ruolo, come partner del Comune, è quello di:

- garantire percorsi di benessere e salute alle persone provenienti da paesi Terzi e con problematiche di salute mentale e/o dipendenze, attraverso modelli di lavoro integrato;

- individuare alloggi a favore dei singoli e/o dei nuclei familiari, formalizzando i

contratti per gli alloggi e gestendo il percorso abitativo;

- mettere a disposizione soluzioni abitative per persone con problematiche di salute mentale ad alto carico;

- mettere in atto interventi educativi diretti e finalizzati a sostenere momenti di difficoltà;

- effettuare attività *on the street* per intercettare le persone in difficoltà ed offrire opportunità di salute e cura;

- fare attività di ricerca del lavoro, formazione e inserimento lavorativo.

La Cooperativa fa inoltre presente che il 2 per cento del costo di realizzazione del progetto resterà a suo carico.

In sede di documentazione integrativa, infine, l'Istante conferma che il Comune "*non è tenuto ad erogare alla co-beneficiaria (...) contributi provenienti dal proprio bilancio*" e specifica che la quota di finanziamento dallo stesso messa a disposizione per la realizzazione del progetto a valere sul FAMI "*è costituita unicamente da personale interno*", come previsto al punto n. 17 della Domanda di ammissione a finanziamento presentata al Ministero. Atteso che il Comune, in veste di Capofila, deve ora erogare alla partner una parte dei finanziamenti per la partecipazione al progetto codice PROG-ZZZ di cui trattasi, l'Istante chiede chiarimenti sul trattamento ai fini IVA da applicare al trasferimento delle anzidette risorse, afferenti a prestazioni socio-sanitarie, assistenziali ed educative dalla stessa effettuate.

SOLUZIONE INTERPRETATIVA PROSPETTATA DAL CONTRIBUENTE

L'Istante ritiene che la quota parte di finanziamento che riceverà dal Comune, quale partner capofila del progetto in argomento, siano da considerare come mero contributo e, quindi, non soggette ad IVA ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 1972, n. 633 (in breve, "Decreto IVA").

Ad avviso della Cooperativa, infatti:

- i finanziamenti erogati dal Ministero non sono risorse stanziare per acquisire un servizio, ma per perseguire un interesse generale;
- i contributi hanno mera funzione di copertura della quasi totalità delle spese sostenute e dei costi di funzionamento relativi alla gestione del progetto;
- la quota parte di finanziamento ad essa spettante (concordata a seguito di ripartizione competenze, ambiti di attività e quote di finanziamento relative a ciascun associato), rappresenta una mera movimentazione finanziaria. A sostegno della propria tesi, l'Istante richiama la circolare n. 34/E del 21 novembre 2013 e la risoluzione n. 135/E del 23 giugno 2003.

PARERE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Il trattamento ai fini IVA delle somme erogate da enti pubblici è stato oggetto di chiarimenti nella circolare n. 34/E del 2013, con la quale è stato precisato che è necessario valutare *case by case* il concreto assetto degli interessi delle parti, come regolato dall'accordo/provvedimento che ne prevede l'erogazione, per stabilire se le somme elargite da pubbliche amministrazioni costituiscano "*corrispettivi*" per prestazioni di servizi, soggetti a IVA ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del Decreto IVA, quali obbligazioni di dare, fare, non fare o permettere, oppure si configurino come "*contributi*", ossia mere movimentazioni di denaro, fuori campo IVA ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, lettera *a*) del medesimo Decreto.

Lo stesso documento di prassi, al paragrafo 1, chiarisce che la qualificazione delle somme deve essere individuata innanzitutto in base a norme di legge, siano esse specifiche o generali, nonché a norme di rango comunitario.

Quando non è possibile riscontrare una norma di legge che qualifichi le caratteristiche dell'erogazione, occorre fare ricorso ai criteri suppletivi richiamati nel successivo paragrafo della circolare stessa, secondo l'ordine gerarchico ivi indicato.

In particolare, al paragrafo 1.1, lettera b) si precisa che «*E' altresì agevole*

individuare la natura di contributo delle erogazioni nei casi in cui l'amministrazione agisce con riferimento all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, contenente la disciplina dei provvedimenti amministrativi attributivi di vantaggi economici. Infatti, come ogni procedimento adottato in base al testo unico degli appalti - come meglio specificato al punto 1.2, lettera a) - è finalizzato a costituire un rapporto contrattuale a prestazioni corrispettive, così ogni procedimento avviato a norma del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990 è preordinato alla erogazione di contributi pubblici

Tale norma, infatti, postula che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere avvenga (mediante i criteri di evidenza pubblica) secondo i criteri e le modalità predeterminate, a garanzia di trasparenza ed imparzialità, cui le amministrazioni procedenti devono attenersi secondo le modalità stabilite dalla legge sul procedimento amministrativo. Ciò avviene sia quando è approvato un regolamento a contenuto generale in relazione alla concessione dei contributi, sia quando è pubblicato un bando per la presentazione di istanze per la concessione dei medesimi.

Tale norma riconduce, quindi, tra le funzioni amministrative anche quelle relative all'attribuzione di vantaggi economici e dispone che tale funzione sia esercitata nella forma del procedimento amministrativo, come tale, sottoposta a regole di trasparenza e di imparzialità.

In base al citato articolo 12, pertanto, le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere, la cui concessione è subordinata alla predeterminazione e alla pubblicazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni procedenti devono attenersi, non assumono la natura di corrispettivo».

In altri termini, come chiarito con la circolare n. 20/E dell'11 maggio 2015 - avente ad oggetto i contributi pubblici relativi alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale - «*la natura di contributo della somma erogata è insita nella modalità con la quale si esplica l'azione amministrativa disciplinata dall'art. 12 della*

legge n. 241 del 1990. La richiamata disposizione trova applicazione, di regola, allorché la pubblica amministrazione concedente si trovi ad espletare la funzione di promuovere attività e realizzare opere e servizi in settori di rilevante interesse generale (...). In tal senso la procedura di affidamento si svolge attraverso l'adozione di un avviso pubblico per la presentazione, da parte degli enti privati che operano nel settore (...) di progetti (...). Nell'avviso pubblico sono stabiliti e resi pubblici le modalità e i requisiti per ottenere le sovvenzioni o i contributi e, in particolare, i criteri in base ai quali è selezionato il progetto formativo meritevole del finanziamento pubblico». In tal caso, l'erogazione è diretta «a fornire la provvista economica per servizi da elargire nei confronti di beneficiari meritevoli di attenzione sociale (...)».

La circolare n. 34/E del 2013, alla lettera c) del paragrafo 1.1, chiarisce, poi, che *«altre volte il procedimento per l'erogazione di somme è definito a livello comunitario ed attuato nell'ordinamento domestico attraverso bandi o delibere di organi pubblici»*. Anche in questi casi l'erogazione di vantaggi economici si inserisce nella funzione amministrativa ed esula dallo schema dei contratti a prestazioni corrispettive.

Va inoltre considerato che quando dopo l'applicazione dei criteri di cui al paragrafo 1 della citata circolare permangano dubbi, tra i criteri sussidiari utili per qualificare la natura delle erogazioni figura l'acquisizione da parte dell'ente erogante dei risultati dell'attività finanziata [v. paragrafo 2, lettera a), della circolare n. 34/E del 2013]. In particolare, *«qualora sia rinvenibile un rapporto di scambio per cui alla pubblica amministrazione deriva un vantaggio diretto ed esclusivo dal comportamento richiesto al privato, ci si trova innanzi a una prestazione e controprestazione che non può che essere inquadrata nello schema contrattuale. In particolare, si ritiene che ricorra tale presupposto nelle ipotesi in cui l'amministrazione acquisisca la proprietà del bene o comunque si avvalga dei risultati derivanti dalla attività per la quale sono erogate le somme, ritraendone dunque un vantaggio diretto»*.

Ciò posto, con riferimento al caso di specie, sulla base di quanto rappresentato nel quesito, qui assunto acriticamente, si osserva che l'erogazione delle somme in

argomento trova la propria fonte normativa nel DM n. 664 del 2019, emanato peraltro in attuazione del Regolamento UE, ed è ulteriormente disciplinata dalla Determinazione del Comune e dalla Convenzione.

Da tali fonti è derivato un procedimento di tipo amministrativo avviato, anche secondo quanto riferito nell'istanza e nella documentazione integrativa, a norma dell'articolo 12 della legge n. 241 del 1990, caratterizzato dall'emanazione di Avvisi pubblici da parte del Ministero (quale Autorità responsabile del FAMI) nonché del Comune (quale Partner capofila del progetto approvato).

Alla luce di ciò le elargizioni in esame appaiono dirette, in sostanza, a finanziare lo svolgimento di un'attività di interesse generale, a beneficio di soggetti meritevoli di attenzione sociale e non a vantaggio diretto ed esclusivo della pubblica amministrazione erogante.

Ne consegue che, in linea con i chiarimenti di prassi sopra riportati, le somme percepite dalla Cooperativa, quale partner co-beneficiario del Comune stesso per la realizzazione del progetto "ABC", finanziato a valere sul FAMI 2014-2020, devono ritenersi come mere movimentazioni di denaro e, come tali, escluse dall'ambito applicativo dell'IVA, ai sensi del citato articolo 2, terzo comma, lettera a), del Decreto IVA. Il presente parere viene reso sulla base degli elementi e dei documenti presentati dall'Istante, qui acriticamente assunti, nel presupposto della loro veridicità e concreta attuazione del contenuto, fermo restando ogni potere di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

LA DIRETTRICE CENTRALE

(firmato digitalmente)