

# **SPESE PER SOLIDARIETÀ ALIMENTARE: NOTE OPERATIVE E TRATTAMENTO FISCALE**

Scritto da Interdata Cuzzola | 01/04/2020

L'Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020, contenente "*Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*", ha istituito un fondo complessivo di 400 milioni di euro a favore dei Comuni per acquisti di solidarietà alimentare, attraverso l'acquisto diretto di generi alimentari/di prima necessità e la distribuzione di buoni spesa a favore dei nuclei familiari che si ritrovano in situazioni di grave difficoltà a seguito dell'emergenza epidemiologica in atto.

Più nello specifico, l'Ordinanza prevede che per i suddetti acquisti alimentari emergenziali (buoni-spesa e/o acquisto diretto di generi alimentari/di prima necessità) sia possibile derogare al Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n. 50/2016). È evidente che la scelta della deroga nasce dalla consapevolezza che il rispetto di tutte le procedure previste dal citato Codice rappresenterebbe un ostacolo formidabile all'urgenza di provvedere.

## **ANALISI DELLA QUESTIONE RELATIVA ALL'ACQUISTO DIRETTO DI GENERI ALIMENTARI: COSA BISOGNA FARE PER ACQUISIRE DIRETTAMENTE I GENERI ALIMENTARI DA DISTRIBUIRE**

In tale ottica, perciò, si può indicare il seguente percorso operativo, successivo all'introito della somma fra le entrate comunali e alla previsione del connesso capitolo di spesa:

- individuare gli operatori economici che possono fornire i buoni-spesa e i generi alimentari/di prima necessità;
- individuare i beneficiari, con i criteri di assegnazione;
- provvedere ad adottare la determina di acquisto;
- organizzare la consegna;
- infine, ma non meno importante, provvedere a pagare gli operatori economici.

Preliminarmente, non pare inutile evidenziare che la deroga al Codice dei contratti pubblici non comporta anche l'obliterazione dei principi generali dell'azione amministrativa: legalità, efficienza, efficacia, trasparenza, correttezza, pubblicità, imparzialità, che trovano copertura nell'art. 97 della Costituzione e nella Legge n. 241/90, oltre ad essere costantemente richiamati in moltissime altre fonti normative legislative.

**Un ruolo importante è rivestito dalla Giunta:** infatti, è opportuno che tale organo dia una serie di indirizzi agli uffici (principalmente, a quello che segue i servizi sociali), sia per l'individuazione delle

scelta fra buoni-spesa e acquisto di retto di generi alimentari (ad esempio, in quale proporzione utilizzare le somme disponibili), sia per le modalità di individuazione dei soggetti bisognosi, per i criteri di assegnazione e per le modalità di distribuzione.

**Con riferimento all'individuazione degli operatori economici**, appare opportuno consentire la più ampia partecipazione: di conseguenza, è necessario predisporre un avviso di disponibilità aperto a tutti gli operatori interessati, prevedendo un termine breve per la risposta (giustificato dall'urgenza) e richiedendo la disponibilità a sconti sui prezzi di listino dei beni, la disponibilità immediata dei prodotti e zero spese di consegna. Ciò vale sia per i buoni spesa che saranno utilizzati dai beneficiari, sia per gli acquisti diretti da parte dell'Ente.

Fra quanti avranno fornito la propria disponibilità, bisognerà scegliere (compito affidato al responsabile dell'ufficio servizi sociali) gli operatori a cui affidare l'incarico, motivando adeguatamente, in ragione dell'economicità della scelta. A parità di condizioni, si potrebbe operare con acquisti ripartiti fra più soggetti, anche in ossequio al principio di parità di trattamento.

Nel caso dei buoni-spesa, sarà necessario pubblicare l'elenco dei negozi ove sarà possibile spenderli.

Non sarà necessario effettuare un controllo sui requisiti dell'operatore, stante la deroga già citata.

**Individuare i soggetti beneficiari** richiede, a nostro avviso, un ulteriore avviso, al quale gli interessati potranno rispondere autocertificando:

- la propria situazione di difficoltà (ad esempio, perdita del lavoro);
- la composizione del nucleo familiare (numero di componenti, presenza di minori e/o anziani non autosufficienti e/o portatori di handicap);
- la disponibilità di somme liquide;
- la percezione o meno di altre forme di sostegno (ad esempio, reddito di cittadinanza o di inclusione): ed infatti, l'ordinanza precisa che bisogna privilegiare quanti non hanno già una forma di aiuto.

Per velocizzare, si può prevedere che la consegna dell'autocertificazione avvenga anche a mezzo mail; nel caso di consegna di persona, per evitare assembramenti, può essere utile una prenotazione telefonica organizzata dall'ufficio servizi sociali.

Anche in questo caso, bisognerà stilare una forma di graduatoria (anche qui, il compito è del responsabile dell'ufficio servizi sociali), secondo i criteri forniti dalla Giunta e privilegiando famiglie numerose e prive di effettivi mezzi di sostentamento e fornire ai beneficiari un documento attestante il diritto ad ottenere i beni o i buoni-spesa.

**Per quanto concerne l'acquisto**, bisognerà procedere nel rispetto di quanto indicato dal TUEL (Decreto Legislativo n. 267/2000, in particolare gli artt. 182 e ss.), con impegno e determina da parte del responsabile dell'ufficio servizi sociali, con congrua motivazione in merito alla scelta del contraente: ed infatti, l'Ordinanza della Protezione Civile contiene una deroga al Codice dei contratti pubblici e non anche alle norme generali in materia di spesa.

Si ritiene che, nonostante la suddetta deroga, sia comunque necessario acquisire il CIG: infatti, non solo tale elemento non è contenuto nel Codice ma nella normativa sulla tracciabilità (Legge n. 136/2010) ma lo stesso sarà necessario per poter gestire correttamente il pagamento della fattura.

Ulteriore elemento di attenzione riguarda la necessità, laddove l'acquisto sia di importo pari o superiore a 5.000 euro, del ricorso alla procedura MEPA. Anche in questo caso, a nostro avviso, poiché tale obbligo non è contenuto nel Codice ma nella Legge n. 296/2006 (art. 1 comma 450), non si ritiene possibile non utilizzare tale procedura.

Nell'ipotesi di operatori economici che già hanno rapporti con l'Ente, in virtù della deroga prevista dall'Ordinanza, non troverà applicazione il principio di rotazione.

**Per quanto concerne la consegna**, l'Ente dovrebbe prevedere uno o più punti dove il beneficiario potrà recarsi, consegnando il documento da cui evince il suo diritto ad ottenere i beni o i buoni-spesa; anche in questo caso, sarà necessario gestire con cautela i prevedibili assembramenti, magari scaglionando gli orari in ragione delle iniziali dei cognomi dei richiedenti.

In alternativa, si potrebbe prevedere accordi con associazioni del terzo settore, anche con consegna a domicilio dei beni. Anche in questo caso, appare rilevante il ruolo del responsabile dell'ufficio servizi sociali.

**Rimane la questione del pagamento agli operatori economici**: saranno necessari, ovviamente, sia la liquidazione da parte dell'ufficio sia la fattura presentata dall'operatore; in coerenza con quanto osservato in materia di CIG, rimane necessario il conto dedicato, visto che l'Ordinanza deroga al Codice dei contratti pubblici e non anche alla normativa sulla tracciabilità.

Per quanto attiene le verifiche necessarie per gli importi superiori a 5.000 euro ex art. 48 bis del DPR n. 602/1973, poiché le medesime sono previste da fonte normativa diversa dal Codice dei contratti pubblici, si ritiene che vadano effettuate preliminarmente al pagamento, con le conseguenze derivanti in caso di irregolarità.

**I controlli successivi** rimangono un ulteriore aspetto importante: è vero che l'Ordinanza della Protezione Civile non prevede un obbligo di rendicontazione, ma ciò non toglie che anche tali spese

possono essere soggetto al controllo, ognuno per quanto di competenza, del segretario comunale, del responsabile dell'ufficio finanziario, dell'organo di revisione, della Corte dei Conti, dell'Autorità Giudiziaria. Di conseguenza, sarà comunque necessaria la massima attenzione nell'adozione degli atti, nella relativa motivazione e nella gestione e documentazione del proprio operato.

Ancora, non bisogna dimenticare che gli artt. 26 e 27 della Legge n. 33/2013 prevedono la **pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche**, secondo determinate formalità: anche in questo caso, non vi sono motivi per non procedere alla relativa pubblicazione, visto che l'Ordinanza deroga solo al Codice degli appalti.

\*\*\*\*\*

## **ANALISI DELLA QUESTIONE RELATIVA ALL'ACQUISTO DEI BUONI: LE DUE SOLUZIONI COLLEGATE ALLA NORMATIVA FISCALE**

I fondi stanziati per gli acquisti emergenziali hanno rilevanza anche da un punto di vista fiscale, con alcune importanti differenze.

Analizziamo, per prima, l'ipotesi che il Comune **decida di acquistare direttamente dagli operatori commerciali generi alimentari o prodotti di prima necessità da consegnare ai cittadini beneficiari** dell'intervento di solidarietà (direttamente o avvalendosi degli enti del terzo settore): in tal caso, l'ente riceverà dagli operatori commerciali la fattura elettronica in split payment "istituzionale".

### **Analizziamo, adesso, l'ipotesi in cui l'Ente decida di ricorrere ai buoni spesa.**

Come è noto, **il buono spesa è, fiscalmente, il c.d. buono corrispettivo**, previsto dall'art 6-bis del D.P.R. n. 633/1972, definito quale *"strumento che contiene l'obbligo di essere accettato come corrispettivo o parziale corrispettivo a fronte di una cessione di beni o di una prestazione di servizi, e che indica sullo strumento medesimo o nella relativa documentazione, i beni o i servizi da cedere o prestare o le indennità dei potenziali cedenti o prestatori"*.

La stessa normativa IVA distingue fra buono corrispettivo monouso (art. 6 *ter*) e buono corrispettivo multiuso (art. 6 *quater*), aventi caratteristiche diverse.

La prima ipotesi si ha quando all'emissione è nota la disciplina applicabile ai fini dell'IVA alla cessione dei beni a cui il buono dà diritto: in questo caso, proprio in ragione della circostanza che è già nota l'IVA applicabile, ogni trasferimento del buono monouso precedente alla cessione dei beni a cui il buono dà diritto costituisce effettuazione della cessione, con la precisazione che la successiva consegna materiale dei beni dietro presentazione del buono non assume rilevanza ai fini IVA.

Nel caso in cui la cessione di beni a cui il buono monouso dà diritto sia effettuata da un soggetto diverso da quello che ha emesso il buono, la cessione del buono assume autonoma rilevanza ai fini IVA e si considera effettuata nei confronti del soggetto che ha emesso il buono medesimo, la cui base imponibile è data dal corrispettivo ricevuto per la cessione dello stesso. Pertanto, qualora il Comune acquisisca direttamente dagli operatori commerciali o da soggetti diversi dagli stessi che però hanno emesso i buoni "monouso", questi fattureranno direttamente al Comune, in split payment "istituzionale", indicando la quantità di beni acquistati e la relativa aliquota IVA.

Nel caso dei buoni multiuso, invece, non è nota all'atto dell'emissione la disciplina applicabile ai fini IVA alla cessione dei beni a cui il buono dà diritto. Questo significa che il possessore del buono può acquistare discrezionalmente beni di diversa tipologia, non precisamente individuati al momento della sua emissione: conseguentemente, l'emissione del buono multiuso e i suoi successivi trasferimenti non comportano anticipazione del momento impositivo e non assumono quindi rilevanza ai fini IVA proprio per la non conoscenza iniziale dell'IVA applicabile; perciò, la cessione dei beni acquistati con il buono multiuso si considera effettuata al verificarsi degli eventi di cui all'art. 6 del Dpr 633/1972, assumendosi come pagamento l'accettazione da parte dell'operatore commerciale del buono medesimo come corrispettivo o parziale corrispettivo di detti beni. Pertanto, qualora il Comune acquisisca direttamente dagli operatori commerciali i buoni "multiuso", questi ultimi non dovranno emettere fattura elettronica al Comune ma solo una nota di addebito esclusa dal campo di applicazione IVA, con la quale chiedono il pagamento del valore monetario dei buoni, proprio in quanto ogni trasferimento dei buoni multiuso precedenti all'accettazione degli stessi non costituisce momento di effettuazione dell'operazione. In questo caso, sarà l'operatore commerciale a versare direttamente l'IVA all'Erario, emettendo lo scontrino al momento della spendita del buono da parte del beneficiario.

Infine, nell'ambito dei buoni-spesa possono rientrate anche gli acquisti dei buoni pasto utilizzabili per il servizio sostitutivo di mensa che, però, sono soggetti ad autonoma disciplina fiscale di cui al DM 7 giugno 2017, n. 122.