

Responsabilità solidale negli appalti – DdL di conversione del DL 83/2012

23 Luglio 2012

Limitazione della responsabilità solidale in ambito fiscale ai soli rapporti tra appaltatore e subappaltatore ed esclusione della stessa in presenza di un'asseverazione rilasciata da professionisti abilitati (CAF, commercialisti, etc.), che attestino il corretto versamento, da parte del subappaltatore, delle ritenute fiscali sui redditi dei lavoratori impiegati nell'appalto e dell'IVA relativa alle prestazioni effettuate.

Queste alcune delle principali modifiche alla disciplina della responsabilità solidale in materia fiscale, previste dal Disegno di Legge di conversione del “*decreto sviluppo*” (D.L. 83/2012), approvato, in prima lettura, dalle Commissioni Finanze e Attività Produttive della Camera ed ora in discussione in Aula (**[Atto Camera 5312-A](#)**).

Il Provvedimento interviene nuovamente sul tema della responsabilità fiscale negli appalti, disciplinata dall'art.35, co.28, del D.L. 223/2006 (convertito, con modificazioni, nella legge 248/2006) e già oggetto di recenti modifiche da parte del “*decreto sulle semplificazioni fiscali*”^[1] che ha introdotto la responsabilità solidale del committente, imprenditore o datore di lavoro, con l'appaltatore ed eventuali subappaltatori, in relazione al versamento all'Erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA relativa alle fatture dei lavori effettuati.

Le principali criticità connesse alla disciplina attualmente vigente riguardano l'applicabilità della responsabilità nell'ambito dell'IVA, e l'esimente che esclude la medesima responsabilità. Infatti, è previsto che la stessa viene meno qualora si “*dimostri di aver messo in atto tutte le cautele possibili per evitare l'inadempimento*”, senza però individuare alcuna documentazione oggettivamente idonea a comprovare il corretto assolvimento degli obblighi fiscali da parte degli operatori coinvolti nell'appalto^[2].

In quest'ambito, il Disegno di Legge di conversione del D.L. 83/2012, riscrivendo integralmente la disciplina, prevede, in estrema sintesi:

- ***l'operatività della responsabilità solidale nei soli rapporti tra appaltatore e subappaltatore, escludendo quindi il committente.***

Quest'ultimo sarà assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria, di

importo compreso tra 5.000 e 200.000 euro, qualora provveda ad effettuare il pagamento del corrispettivo senza chiedere l'esibizione, da parte dell'appaltatore, della documentazione idonea a dimostrare il corretto assolvimento degli obblighi fiscali sia dell'appaltatore che del subappaltatore e se, effettivamente, siano riscontrate inadempienze in capo all'appaltatore o al subappaltatore;

- **la possibilità, per l'appaltatore, di evitare la responsabilità solidale, qualora, prima di pagare il corrispettivo, acquisisca dal subappaltatore un'asseverazione**, rilasciata dai CAF[3] o dai soggetti iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro[4] che attestino il corretto assolvimento degli adempimenti (già scaduti) connessi al versamento dell'IVA e delle ritenute fiscali sui redditi dei lavoratori dipendenti;
- **la limitazione della responsabilità solidale all'ammontare del corrispettivo dovuto.**

Tale limite, connesso all'importo massimo di operatività della responsabilità, sembra sostituirsi a quello "*temporale*" fissato, dalla normativa attualmente vigente[5], in 2 anni dalla cessazione dell'appalto.

- **l'esclusione, dalla nuova disciplina, delle stazioni appaltanti pubbliche** (di cui all'art.3, co.33, del D.Lgs. 163/2006[6]).

Ciò comporta che le Amministrazioni appaltanti non soggiacciono a tutti gli obblighi previsti in generale per gli altri committenti (ivi compreso quello relativo all'acquisizione della suddetta documentazione, prima di effettuare il pagamento del corrispettivo), la cui applicazione avrebbe certamente comportato un ulteriore ritardo nei pagamenti contrattuali, come già segnalato da più parti.

Come evidente, le modifiche "*in itinere*", anche se costituiscono un miglioramento della normativa vigente, non risolvono le criticità evidenziate dall'ANCE in ordine alla disciplina sulla responsabilità solidale in materia fiscale, introdotta dalla legge 44/2012.

Infatti, risulta apprezzabile:

- l'esclusione delle committenti pubbliche dalla nuova disciplina, che avrebbe comportato un ulteriore allungamento dei tempi di pagamento dei corrispettivi, già oggi insostenibile,
- l'intento di individuare normativamente una documentazione idonea ad escludere la responsabilità solidale, senza ricorrere a "*nuovi*" adempimenti e modelli di versamento tributari (quale un F24 specifico per singolo

cantiere, paventato in passato dall'abrogato D.M. 25 febbraio 2008).

Tuttavia, è evidente il sovraccarico di costi gestionali che si ripercuotono sulle imprese, considerata l'onerosità dell'asseverazione richiesta quale esimente della responsabilità.

Allo stesso modo, continua a permanere la problematica relativa all'estensione della responsabilità ai fini IVA, che non tiene conto del fatto che, proprio nel subappalto di lavori edili, opera il meccanismo del "reverse charge", per cui il responsabile dell'applicazione e del versamento dell'imposta è in realtà l'appaltatore e non già il subappaltatore. In sostanza, alla luce delle modifiche apportate, che escludono la responsabilità solidale tra committente ed appaltatore, appare inapplicabile, nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore ed in presenza di "reverse charge", la disposizione che prevede l'asseverazione del corretto assolvimento di un adempimento che, in realtà, non spetta al subappaltatore, ma all'appaltatore.

Alla luce di tali considerazioni, l'ANCE sta comunque reiterando le proprie azioni, affinché si pervenga, prioritariamente, all'esclusione della responsabilità per i versamenti IVA ed all'introduzione, come esimente per l'appaltatore, di soluzioni non onerose per le imprese, quali quelle adottate in sede di conversione in legge del D.L. 83/2012 (es. Modello F24 "generale" del subappaltatore, accompagnato da un'autocertificazione attestante che, in tale modello, sono comprese le ritenute fiscali operate sui redditi dei lavoratori impiegati nell'appalto).

[1] Cfr., in particolare, art.2, co.5-bis, del D.L. 16/2012, convertito con modificazioni nella legge 44/2012.

[2] [Cfr. Dossier ANCE "Decreto semplificazioni fiscali - Conversione nella legge 44/2012", del 14 maggio 2012.](#)

[3] Di cui all'art.35, co.1, del D.Lgs. n. 241/1997.

[4] Di cui all'art. 3, comma 3, lett.a, del D.P.R. 322/1998.

[5] Cfr. art.35, co.28, D.L. 223/2006, convertito nella legge 248/2006.

[6] **D.Lgs. 12-4-2006 n. 163 - Stralcio**

«Art.3. Definizioni

(omissis)

33. L'espressione «stazione appaltante» (...) comprende le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti di cui all'articolo 32.»

(omissis)

«Art.32. Amministrazioni aggiudicatrici e altri soggetti aggiudicatori

1. Salvo quanto dispongono il comma 2 e il comma 3, le norme del presente titolo, nonché quelle della parte I, IV e V, si applicano in relazione ai seguenti contratti, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 28:

- a) lavori, servizi, forniture, affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici;
- b) appalti di lavori pubblici affidati dai concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici, nei limiti stabiliti dall'articolo 142;
- c) lavori, servizi, forniture affidati dalle società con capitale pubblico, anche non maggioritario, che non sono organismi di diritto pubblico, che hanno ad oggetto della loro attività la realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi, non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, ivi comprese le società di cui agli *articoli 113, 113-bis, 115 e 116 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
- d) lavori, affidati da soggetti privati, di cui all'allegato I, nonché lavori di edilizia relativi ad ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici e universitari, edifici destinati a funzioni pubbliche amministrative, di importo superiore a un milione di euro, per la cui realizzazione sia previsto, da parte dei soggetti di cui alla lettera a), un contributo diretto e specifico, in conto interessi o in conto capitale che, attualizzato, superi il 50 per cento dell'importo dei lavori;
- e) appalti di servizi, affidati da soggetti privati, relativamente ai servizi il cui valore stimato, al netto dell'IVA, sia pari o superiore a 211.000 euro, allorché tali appalti sono connessi ad un appalto di lavori di cui alla lettera d) del presente comma, e per i quali sia previsto, da parte dei soggetti di cui alla lettera a), un contributo diretto e specifico, in conto interessi o in conto capitale che, attualizzato, superi il 50 per cento dell'importo dei servizi;
- f) lavori pubblici affidati dai concessionari di servizi, quando essi sono strettamente strumentali alla gestione del servizio e le opere pubbliche diventano di proprietà dell'amministrazione aggiudicatrice;
- g) lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati, titolari di permesso di costruire, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'*articolo 16, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*, e dell'*articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150*. L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, l'avente diritto a richiedere il permesso di costruire presenti all'amministrazione stessa, in sede di richiesta del permesso di costruire, un progetto preliminare delle opere da eseguire, con l'indicazione del tempo massimo in cui devono essere completate,

allegando lo schema del relativo contratto di appalto. L'amministrazione, sulla base del progetto preliminare, indice una gara con le modalità previste dall'articolo 55. Oggetto del contratto, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, sono la progettazione esecutiva e le esecuzioni di lavori. L'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva ed esecutiva, per l'esecuzione dei lavori e per gli oneri di sicurezza;

h) lavori, servizi forniture affidati dagli enti aggiudicatori di cui all'articolo 207, qualora, ai sensi dell'articolo 214, devono trovare applicazione le disposizioni della parte II anziché quelle della parte III del presente codice.

2. Ai soggetti di cui al comma 1, lettere *d)*, *e)*, *f)*, *g)* non si applicano gli articoli 63; 78, comma 2; 90, comma 6; 92; 128; in relazione alla fase di esecuzione del contratto si applicano solo le norme che disciplinano il collaudo. Ai soggetti di cui al comma 1, lettere *c)* ed *h)*, non si applicano gli articoli 78, comma 2; 90, comma 6; 92; 128; in relazione alla fase di esecuzione del contratto si applicano solo le norme che disciplinano il collaudo.

3. Le società di cui al comma 1, lettera *c)* non sono tenute ad applicare le disposizioni del presente codice limitatamente alla realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite, se ricorrono le seguenti condizioni:

1) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;

2) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal presente codice in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;

3) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

4. Il provvedimento che concede il contributo di cui alle lettere *d)* ed *e)* del comma 1 deve porre come condizione il rispetto, da parte del soggetto beneficiario, delle norme del presente codice. Fatto salvo quanto previsto dalle eventuali leggi che prevedono le sovvenzioni, il cinquanta per cento delle stesse può essere erogato solo dopo l'avvenuto affidamento dell'appalto, previa verifica, da parte del sovvenzionatore, che la procedura di affidamento si è svolta nel rispetto del presente codice. Il mancato rispetto del presente codice costituisce causa di decadenza dal contributo.».