



DALLA CONGRUITÀ
CONTRIBUTIVA
ALLA VERIFICA
DEL SUBAPPALTO:
COSÌ LO STATO
ABDICA
AL RUOLO
ISPETTIVO

COME CAMBIANO LE IMPRESE: DAL RUOLO DI COSTRUTTORI A QUELLO DI... CONTROLLORI

I nuovi meccanismi di congruità contributiva, responsabilità fiscale e le normative recentemente introdotte in tema ambientale e tecnico, sono destinate ad incidere sulle dinamiche interne delle imprese edili, sino a modificarne l'attuale approccio gestionale.

E' una rivoluzione non propriamente positiva, tanto che molte norme non sono condivise dall'Ance, in particolare quelle, unico esempio in Europa, atte a responsabilizzare l'impresa committente a tal punto che – nel caso di appalti – possa essere

chiamata a rispondere in solido delle mancanze contributive e fiscali dei subappaltatori.

Di fatto all'imprenditore viene delegato un compito (il controllo) che sarebbe competenza esclusiva dello Stato. E questo è solo uno dei punti nor-



mativi che cambieranno, e non sempre in positivo, il rapporto fra aziende edili, i fornitori, i subappaltatori, gli addetti: non dimentichiamo infatti la questione della congruità richiesta fra versamenti contributivi e dimensione dell'opera (privata o pubblica) e le nuove norme sul fronte ambientale e tecnico che aprono uno scenario burocratico-logistico di non facile approccio.

In questa prima puntata esaminiamo quindi i temi della responsabilità solidale del committente e della congruità contributiva.

“Con l'attuale quadro normativo per quanto l'impresa si attivi, per quanta documentazione richieda e controlli, insomma per quanto si dia da fare per verificare la correttezza dell'operato del proprio appaltatore, rimarrà sempre e comunque obbligata insieme – in termine tecnico, in solido con il subappaltatore per il pagamento di retribuzioni, contributi e le ritenute fiscali dei dipendenti del subappaltatore stesso.”

Questo scrivevamo nel 2008 su questo Notiziario.

Da allora le cose non sono, in sostanza, cambiate. Anzi: per un certo verso sono peggiorate – e non solo per la crisi – e solo, per

alcuni aspetti, si intravedono piccoli spiragli.

Peggiorate, perché oltre alla responsabilità solidale per le voci sopra ricordate se ne è aggiunta un'altra: la responsabilità in materia di Iva, che ultimamente ha ridestato l'interesse delle imprese su questi temi.

Piccoli spiragli perché, almeno per quanto attiene gli aspetti contributivi e retributivi, il sistema edile – e non lo Stato – sta cercando di offrire strumenti alle imprese serie per poter effettuare controlli efficaci.

Rimane comunque un fatto: l'impresa edile viene caricata di oneri e incombenze destinate a

trasformarne l'essenza stessa. Nel tritattutto burocratico, infatti, entrano a far parte queste che, salvo prove contrarie, rappresentano un “unicum” del sistema italiano rispetto alle legislazioni di altri Paesi.

Ma andiamo con ordine.

La responsabilità fiscale

L'impresa appaltante che diventata controllore, non solo tecnico, ma fiscale della subappaltante, è un'innovazione certamente non gradita all'Ance, ma che è stata purtroppo tradotta in realtà a partire dal decreto legge 16/2012, convertito, con modificazioni, nella legge numero 44 del 2012.

La norma obbliga, a decorrere dal 12 agosto 2012 e – come vedremo – per i pagamenti effettuati dopo l'11 ottobre 2012, la responsabilità solidale del committente 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 realizzati.

Tale disposizione si traduce in ulteriori obblighi di ardua applicazione in capo all'impresa, tenuto conto delle oggettive difficoltà che si incontrano nell'esercitare controlli nei confronti dell'appaltatore e dei subappaltatori. Se si pensa, ad esempio, al comparto delle costruzioni, dove i lavoratori vengono spesso utilizzati contemporaneamente in più cantieri, mentre i versamenti delle ritenute sono, come noto, mensili e riferiti a tutti i dipendenti in forza presso l'impresa, la situazione diventa a dir poco complessa.

Se la situazione non verrà modificata, il rischio è che la struttura dell'impresa edile debba modificarsi a tal punto da... rinunciare ad assunzioni tecniche a favore di figure professionali adibite al controllo della fiscalità e della contribuzione. Un controsenso. Allo stesso tempo, non è nemmeno ipotizzabile l'istituzione, per il futuro, di modelli di versamento delle ritenute e dell'Iva separati per ciascun cantiere (F24 specifico per ogni cantiere), che complicherebbe in maniera inverosimile gli adempimenti delle imprese, in controtendenza alle esigenze di semplificazione, obiettivo ultimo dello stesso D.L. 16/2012.

Comunque sia, in considerazione delle difficoltà generate dalle



nuove norme, l'Agenzia delle Entrate ha fornito alcune importanti indicazioni operative sulla nuova disciplina della responsabilità solidale in ambito fiscale. Due sono i punti fondamentali:

1. La nuova disciplina trova applicazione “solo per i contratti di appalto/subappalto stipulati a decorrere dalla data di entrata in vigore della norma, ossia dal 12 agosto 2012” e, relativamente a questi, “solamente in relazione ai pagamenti effettuati a partire dall'11 ottobre 2012”.

– In ordine alla decorrenza, pertanto, la nuova disciplina deve intendersi esclusa per i contratti già stipulati alla data di entrata in vigore della norma in quanto, in attuazione dello Statuto del Contribuente, non poteva essere posto a carico delle imprese un adempimento di natura tributaria prima del 60° giorno successivo a quello di entrata in vigore della norma medesima;

2. L'attestazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi fiscali può essere resa, in alterna-

tiva all'asseverazione dei professionisti abilitati, anche attraverso una dichiarazione sostitutiva sottoscritta dall'interessato, ai sensi del D.P.R. 445/2000, che deve contenere una serie di prescrizioni che riassumiamo in tre importanti capitoli:

– Il periodo nel quale l'Iva relativa alle fatture concernenti i lavori eseguiti è stata liquidata, con indicazione se dalla liquidazione è scaturito un versamento di imposta, ovvero se, in relazione alle fatture oggetto del contratto, è stato applicato il regime dell'Iva per cassa oppure la disciplina dell'inversione contabile (*reverse charge*).

– Il periodo nel quale le ritenute sui redditi di lavoro dipendente sono state versate, mediante compensazione totale o parziale.

– Gli estremi del modello F24 con cui sono stati effettuati i versamenti dell'IVA e delle ritenute non compensate, totalmente o parzialmente.

– L'affermazione che l'Iva e le ritenute versate includono

ATTESTAZIONE
DELL'AVVENUTO
ADEMPIMENTO
DEGLI OBBLIGHI
FISCALI:
PUÒ BASTARE
LA DICHIARAZIONE
SOSTITUTIVA

quelle riferibili al contratto di appalto/subappalto per il quale la dichiarazione viene resa.

Pertanto, per escludere la responsabilità solidale in capo all'appaltatore e le sanzioni in capo al committente, deve intendersi valida un'autodichiarazione dell'impresa sul regolare versamento delle ritenute e dell'Iva connesse ai lavori oggetto dell'appalto/subappalto.

Ciò alla luce del fatto che il dato letterale della norma lascia spazio all'ipotesi di acquisizione di una documentazione diversa ed alternativa rispetto all'asseverazione rilasciata da professionisti abilitati,

che risulta particolarmente onerosa e spesso di difficile ottenimento, soprattutto per le imprese che adottano sistemi di contabilità interni.

I chiarimenti introdotti con la circolare hanno fornito alcuni segnali positivi che hanno parzialmente attenuato gli effetti negativi della norma in parola, sbloccando i pagamenti per i contratti in corso, stipulati prima del 12 agosto 2012 (data di entrata in vigore della norma), e hanno fornito la possibilità di un'attestazione documentale più semplice e meno onerosa dell'asseverazione.

L'Ance è intervenuta sin

da subito per chiedere lo stralcio della disposizione ed il rinvio della materia ad un successivo provvedimento, da concertare con le associazioni di categoria, ferma restando la necessità di evitare la responsabilità solidale anche ai fini Iva che, nella maggior parte dei casi, non viene versata ai subappaltatori per effetto del meccanismo dell'inversione contabile, obbligatorio dal 2007.

L'intervento dell'Ance riuscirà a correggere questa "catastrofica" tendenza? Per ora possiamo affermare che, nonostante la disposizione sia stata confermata nel

BOSETTI SRL

testo definitivamente approvato in legge, nella discussione finale, è stato accolto un ordine del giorno che, nella sostanza, recepisce le istanze dei costruttori.

Con tale atto, infatti, il Governo Monti si era impegnato a valutare l'opportunità di posticipare l'applicazione delle disposizioni sulla responsabilità solidale fino all'entrata in vigore di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che avrebbe dovuto definire le modalità per la verifica, da parte del committente o appaltatore, del corretto adempimento degli obblighi fiscali in tema di versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e dell'Iva inerenti gli appalti. L'impegno del Governo Monti era anche volto ad evitare, in ogni caso, l'introduzione di nuovi obblighi documentali, rispetto a quelli già previsti dalla normativa vigente per l'attuazione della responsabilità solidale.

Nonostante gli impegni, tutti da verificare, resta però tanta amarezza in quanto, quella in esame, è una disposizione che, ancora una volta, affida alle imprese compiti ispettivi, sostituendosi all'Amministrazione, non in grado di garantire il controllo sul rispetto degli adempimenti fiscali, e che si affianca all'analoga responsabilità già vigente in materia previdenziale, come ricordavamo in apertura.

La responsabilità per contributi e retribuzioni

Al fine di introdurre strumenti di tutela a favore dei lavoratori per il pagamento delle retribuzioni loro spettanti, delle somme da versare all'Inps e all'Inail nonché delle ritenute fiscali, il legislatore ha pre-

visto che obbligati al pagamento di tali voci siano sia il datore di lavoro alle cui dipendenze sono occupati i lavoratori, ossia l'impresa appaltatrice o subappaltatrice, sia all'impresa che ha affidato l'esecuzione dell'opera in appalto o subappalto, ossia l'impresa appaltante o subappaltante, sia il committente.

Come abbiamo rilevato, anche a tacere della circostanza, in verità di non poco conto, che vengono affidate all'impresa funzioni di controllo che dovrebbero spettare allo Stato, rimane un fatto: le imprese non sono in grado di poter effettuare questi controlli. E

In Lombardia le Casse Edili hanno messo a disposizione delle imprese un programma (EdilConnect) che possa facilitarle negli adempimenti connessi all'applicazione della disciplina sulla congruità

non perché non lo vogliono fare, ma perché non esistono strumenti idonei per poter eseguire efficacemente le verifiche richieste: le imprese serie restano sotto la spada di Damocle di questo regime solidaristico senza la possibilità di avere certezze.

E' inutile poi nascondere che, connesso a questo, c'è anche un problema di tutela delle imprese dalla concorrenza sleale operata da chi non rispetta le regole. Se posto in relazione con la, pratica, impossibilità di effettuare controlli efficaci e preventivi in ordine alla correttezza degli adempimenti

connessi alla gestione del rapporto di lavoro, questo aspetto genera un mix esplosivo. Tanto più in un contesto di mercato con una domanda debole in cui la concorrenza sul prezzo è elemento decisivo per acquisire i pochi lavori presenti.

A completare il quadro, "ci si è messo" pure il legislatore, seppure con una qualche ragione. Infatti, con un provvedimento del 2006 – il Decreto n.163 – ha previsto che "al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato.

Tale congruità, per i lavori è verificata dalla Cassa Edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le Parti Sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali."

Che fare dunque? Posto che la normativa in tema di responsabilità solidale non è, al momento e realisticamente, modificabile.

La contrattazione collettiva ha cercato, per quanto possibile, di trovare una soluzione "anticipando" l'intervento legislativo e prevedendo fin dal 2008 una apposita disciplina finalizzata, da una parte, a stabilire indici di congruità e, dall'altra parte, procedure volte a verificare il rispetto di tali indici.

Dal dicembre 2012, tale disciplina è divenuta operativa sull'intero territorio nazionale.

Peraltro, non tutti i cantieri sono interessati dalla nuova disciplina, ma solo:

– i cantieri pubblici aventi

SI ACCERTA
SE LA
MANODOPERA
IMPIEGATA
SIA STATA
ADEGUATA
ALLA TIPOLOGIA
DELL'OPERA



data di inizio lavori uguale o successiva al giorno 1 dicembre 2012;

– i cantieri privati di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro aventi data di inizio lavori uguale o successiva al giorno 1 dicembre 2012.

In Lombardia poi si è voluto fare un qualcosa in più, con un duplice scopo.

Anzitutto, cercando di “costruire” un sistema che serva alle imprese, alle imprese serie, per non vedere quella spada di Damocle cascare sulla propria testa. Si è voluto, insomma, fornire alle imprese uno strumento efficace che, se utilizzato, possa aiutarle a non incorrere nella spiacevole situazione di dover pagare per inadempimenti altrui.

In secondo luogo, si è pensato ad un sistema che non aumenti gli adempimenti a carico delle imprese ma, al contrario, mantenendo quelli che già ci sono migliori però i risultati.

Il risultato lombardo si chiama “EdilConnect” ed è un sistema per comunicare on line, con un unico *click*, con tutte le Casse Edili lombarde.

Ma ancora una volta conviene andare con ordine.

Cosa si intende per congruità e per la sua verifica?

La congruità non è altro che il rapporto, il corretto rapporto, tra il “quantitativo” di manodopera utilizzata e il valore dell’opera realizzata.

La verifica di congruità contributiva (per ora sperimentale) può essere definita, in estrema sintesi, come il controllo (effettuato dalla Cassa Edile) successivo all’ultima operazione del cantiere che accerta se il “quantitativo” di manodopera

impiegata durante lo svolgimento dei lavori sia stato adeguato alla tipologia e all’importo complessivo dell’opera, o meno. Nel caso in cui tale verifica dia esito negativo, la Cassa Edile ha l’obbligo di approfondire con l’impresa le cause del mancato raggiungimento del quantitativo minimo di manodopera atteso. E, infine, se a seguito di questo ulteriore passaggio continuasse a non essere possibile certificare l’importo contributivo minimo richiesto, il cantiere sarà considerato “non congruo”. Le conseguenze di tale mancata congruità dipendono dalla tipologia stessa del cantiere, ma potranno arrivare, terminata l’attuale fase di sperimentazione, sino alla necessità per l’impresa di conguagliare la differenza tra l’importo contributivo di manodopera effettivamente utilizzato e quello minimo atteso e questo al fine di poter ottenere il rilascio di un Durc regolare.

Come detto in Lombardia le Casse Edili hanno “fatto squadra” mettendo a disposizione delle imprese un programma, EdilConnect appunto, che potesse facilitarle negli adempimenti connessi all’applicazione della disciplina sulla congruità. Questo programma, utilizzabile solo per i lavori che si svolgono in Lombardia, ha la finalità di semplificare gli adempimenti delle imprese anche perché mette in rete tutte le Casse Edili Lombarde.

L’idea di fondo è semplice: alla Cassa Edile vanno comunicati i singoli cantieri – lombardi – aperti e per ogni cantiere si deve indicare la forza lavoro impiegata specificando le ore di lavoro.

La differenza sostanziale rispetto al modello di denuncia pre-

PER IL
PERSONALE
NON DIPENDENTE
SI PUO'
ADOTTARE
UN CALCOLO
DI TIPO
FORFETTARIO

cedente (denominata “per cantiere prevalente”) è che, come prima, sarà necessario indicare il numero di ore lavorate da ogni operaio ma, e qui sta la differenza principale, indicando anche il cantiere dove le ore sono state eseguite. Si passa dunque “dalla denuncia per lavoratore alla denuncia per cantiere”.

Per questa via per ogni cantiere sarà possibile monitorare, quasi in tempo reale, le presenze sul cantiere stesso. Non solo dei propri dipendenti ma anche delle imprese subappaltatrici, e viceversa.

Ciò consentirà di vedere con immediatezza le situazioni anomale.

Infatti nel riepilogo mensile saranno evidenziati, solo per l'impresa principale, i cantieri per cui è previsto l'avvio delle operazioni di verifica della congruità da parte della Cassa Edile competente. La verifica avverrà normalmente nel secondo mese successivo alla conclusione del cantiere, per cui, se il cantiere fosse indicato ancora come “non congruo“, l'impresa avrà la possibilità di correggere, o far correggere dai subappaltatori, eventuali errori nell'assegnazione degli importi di manodopera denunciati per il cantiere prima dell'effettivo avvio delle operazioni di verifica.

Ma torniamo in tema. Per ora la fase è sperimentale. Dunque le imprese sono invitate a segnalare gli eventuali problemi e la mancata congruità non genererà conseguenze particolari. In altri termini, la “prova generale” programmata fino ad ottobre 2013, non comporterà comunque effetti sul rilascio del Durc.

Entrando nella pratica della riforma, ci corre l'obbligo di ri-

cordare che ai fini del calcolo del valore di manodopera impiegata nel cantiere, e dunque al fine di verificare la congruità, per i lavoratori dipendenti si utilizza l'imponibile denunciato alla Cassa Edile.

Il valore di imponibile viene convenzionalmente moltiplicato per 2,5 e il valore risultante costituisce il “costo della manodopera”. Ad esempio un operaio che abbia un imponibile di 1.000 euro al mese apporterà 2.500 euro di valore di manodopera ogni mese.

Per il personale non dipendente il calcolo è invece più complesso. Per evitare di introdurre nuovi adempimenti burocratici, le Casse Edili della Lombardia offrono a tutte le imprese l'opportunità di adottare un regime particolare, con il riconoscimento forfetario di 173 ore mensili complessivamente lavorate dal personale non dipendente, senza nessun adempimento aggiuntivo.

Per aderire a questo metodo di calcolo l'impresa non dovrà effettuare nessuna comunicazione, in quanto è l'opzione che viene

abilitata in maniera predefinita.

Se l'impresa preferisce invece che la Cassa Edile certifichi l'effettiva manodopera lavorata dal personale non dipendente, sarà necessario produrre la documentazione certificativa dell'effettivo monte lavoro svolto in ogni cantiere. Tale documentazione dovrà essere caricata nel portale EdilConnect e sarà soggetta alla validazione da parte della Cassa Edile, che sarà effettuata al momento della verifica di congruità, cioè dopo la conclusione del cantiere. In questo caso non è possibile per le Casse Edili snellire gli adempimenti burocratici, in quanto l'assenza di un controllo rigoroso sugli importi di manodopera di lavoratori non dipendenti effettivamente utilizzata nei cantieri potrebbe comportare abusi che rischierebbero di andare a penalizzare le imprese che applicano correttamente la normativa.

Per aderire al regime certificativo, l'impresa dovrà comunicare la scelta dal portale EdilConnect, con l'esplicita rinuncia al forfait di 173 ore mensili.

