



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Presidente

Al Ministro dell'Economia e delle Finanze
Giancarlo Giorgetti
segreteria.technica.ministro@mef.gov.it

Al Direttore dell'Agenzia delle Entrate
Ernesto Maria Ruffini
entrate.segreteriadirezione@agenziaentrate.it

e.p.c. Al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Matteo Salvini
segreteria.ministro@pec.mit.gov.it

Oggetto

Criticità emerse in merito all'applicazione dell'articolo 10 bis del decreto-legge 21/3/2022, n. 21, convertito con legge 20/5/2022 n. 51 rubricato "Qualificazione delle imprese per l'accesso ai benefici di cui agli articoli 119 e 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34"

Sono pervenute all'Autorità alcune segnalazioni in merito a criticità riscontrate nell'applicazione dell'articolo 10 bis del decreto-legge 21/3/2022, n. 21, convertito con legge 20/5/2022 n. 51 in materia di qualificazione delle imprese per l'accesso ai benefici di cui agli articoli 119 e 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

Detta disposizione prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, ai fini del riconoscimento degli incentivi fiscali di cui sopra, l'esecuzione dei lavori di importo superiore a 516.000 euro, relativi agli interventi previsti dall'articolo 119 o dall'articolo 121, comma 2, del citato decreto-legge n. 34 del 2020, è affidata esclusivamente ad imprese in possesso, al momento della sottoscrizione del contratto di appalto (o, in caso di imprese subappaltatrici, del contratto di subappalto) della occorrente qualificazione ai sensi dell'articolo 84 del codice dei contratti pubblici. In via transitoria, fino al 30/6/2023, è previsto che l'affidamento dei suddetti lavori può essere effettuato anche ad imprese che abbiano sottoscritto un contratto di attestazione.

La norma specifica che la disposizione non si applica ai lavori in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 21/2022, nonché ai contratti di appalto o di subappalto aventi data certa, ai sensi dell'articolo 2704 del codice civile, anteriore alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame (21/5/2022).

Con chiarimento del 17/2/2023, l'Agenzia delle Entrate ha specificato che secondo un'interpretazione sistematica della norma che tenga conto del fatto che l'onere della "condizione Soa" decorre dal 1° gennaio 2023, si può ritenere che, per i contratti stipulati dal 21 maggio 2022 al 31 dicembre 2022, le imprese, ai fini della fruizione degli incentivi fiscali di cui agli articoli 119 e 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, possano acquisire la "condizione Soa" entro il 1° gennaio 2023 e non necessariamente al momento della





sottoscrizione del contratto. È stato inoltre evidenziato che, ai sensi del comma 2 del citato articolo 10-bis, a decorrere dal 1° luglio 2023, per poter beneficiare delle predette agevolazioni fiscali, l'esecuzione dei lavori di importo superiore a 516.000 euro deve essere affidata esclusivamente alle imprese in possesso, al momento della sottoscrizione del contratto di appalto o di subappalto, della occorrente certificazione Soa.

La disposizione prevede l'estensione della normativa sulla qualificazione degli esecutori di lavori pubblici ad alcuni lavori commissionati da soggetti privati, espressamente individuati, quale condizione per consentire al committente di beneficiare delle previste agevolazioni fiscali (incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, nonché, con riferimento al periodo precedente l'entrata in vigore del decreto legge n. 11/2023, lo sconto in fattura, e la cessione del credito d'imposta).

La previsione fa espresso riferimento alla qualificazione di cui all'articolo 84 del codice dei contratti pubblici, con ciò rinviando al sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici disciplinato dagli articoli 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010, vigente in via transitoria in forza dell'articolo 216, comma 14, del codice dei contratti pubblici.

La disposizione suscita numerose problematiche applicative e rischia di comportare criticità che esulano dall'ambito specifico della sua applicazione, andando ad interessare direttamente la scrivente Autorità, quale Organismo deputato alla vigilanza sugli Organismi di attestazione e sul sistema di qualificazione degli operatori economici.

Occorre considerare, infatti, che la previsione in argomento impone uno sforzo interpretativo per consentire l'applicazione al settore privato di disposizioni destinate agli esecutori di lavori pubblici. Solo per fare alcuni esempi, si pongono dubbi in merito alla necessità che l'attestazione di qualificazione debba essere conseguita per categorie e classifiche congruenti con l'intervento da realizzare (come avviene per i lavori pubblici) o se sia sufficiente il solo possesso dell'attestazione, a prescindere dalla categoria/classifica conseguita. Inoltre, andrebbe chiarita la possibilità di applicare ai lavori privati alcune specifiche previsioni, come ad esempio l'incremento del quinto di cui l'articolo 61, comma 2, del richiamato decreto n. 207/2010, che consente la partecipazione alle gare per importi pari all'importo della qualificazione posseduta aumentata di un quinto. La risoluzione di tali dubbi assume particolare rilevanza se si vuole garantire l'effettiva capacità esecutiva degli operatori economici e scongiurare l'introduzione di elementi di disparità di trattamento tra operatori economici.

A tal proposito, si evidenzia la necessità di trovare il giusto temperamento tra due opposte esigenze: da un lato, consentire l'accesso ai benefici fiscali ai committenti, dall'altro preservare il buon funzionamento del sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, istituito a garanzia dell'affidabilità professionale degli operatori economici e, indirettamente, del rispetto dei principi generali di economia, efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa.

A tal proposito, è opportuno considerare che le attestazioni di qualificazione emesse per consentire l'accesso ai benefici fiscali potranno essere utilizzate anche per partecipare a procedure di affidamento pubbliche e che gli interventi incentivati ben potranno essere utilizzati a comprova del possesso dei prescritti requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, con la possibilità, per gli operatori economici, di incrementare ulteriormente la qualificazione già conseguita. Inoltre, i lavori da eseguire sono molto spesso di rilevante entità economica e, quindi, richiedono la qualificazione per classifiche di importo elevato. Con specifico riferimento ai lavori eseguiti, si evidenzia, altresì, che l'Autorità, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, ha già accertato criticità nell'emissione dei certificati di esecuzione



lavori riferiti al superbonus, ad esempio, in relazione all'indicazione delle imprese intervenute a vario titolo nei lavori e che, quindi, potranno spendere i relativi requisiti in fase di qualificazione.

Conseguenza diretta di tali implicazioni è il rischio che sia consentito l'accesso al mercato dei lavori pubblici da parte di operatori economici (spesso, general contractor), che, nella maggior parte dei casi, non vantano una pregressa esperienza in materia di lavori.

Risulta evidente, quindi, che l'assenza di prescrizioni analoghe a quelle imposte agli esecutori di lavori pubblici, rischia seriamente di compromettere il buon funzionamento del sistema di qualificazione, favorendo la diffusione di fenomeni distorsivi.

Per tutte le ragioni esposte, si ritiene utile fornire indicazioni di carattere generale, volte a favorire la corretta applicazione della normativa di settore e l'adozione di comportamenti uniformi da parte di tutti i soggetti a vario titolo interessati.

A tal fine, l'Autorità si rende, sin da subito, disponibile ad un confronto, per addivenire in tempi rapidi alla soluzione delle criticità riscontrate, anche con l'eventuale coinvolgimento delle Associazioni di categoria delle SOA e degli operatori economici.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia



GIUSEPPE BUSIA
AUTORITA' NAZIONALE
ANTICORRUZIONE - ANAC
PRESIDENTE
28.02.2023 16:01:51 UTC