



GIADA MAZZANTI

DURC E REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA IN EDILIZIA

TEMI, SPUNTI CRITICI, LEGISLAZIONE, GIURISPRUDENZA,
PRASSI E DOCUMENTAZIONE OPERATIVA



**PRONTO
GRAFILL**

Clicca e richiedi di essere contattato
per **informazioni e promozioni**



WEBAPP INCLUSA
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

GRAFILL

Giada Mazzanti

DURC E REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA IN EDILIZIA

Ed. I (02-2021)

ISBN 13 978-88-277-0201-7

EAN 9 788827 702017

Collana **Manuali** (262)

Le considerazioni contenute nel testo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autrice, non costituiscono consulenza legale e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Ente di appartenenza.



Prima di attivare Software o WebApp inclusi prendere visione della licenza d'uso.

Inquadrare con un reader il QR Code a fianco oppure collegarsi al link <https://grafill.it/licenza>

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo
Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313 – Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

**CONTATTI
IMMEDIATI**



ProntoGRAFILL
Tel. 091 226679



Chiamami
chiamami.grafill.it



Whatsapp
grafill.it/whatsapp



Messenger
grafill.it/messenger



Telegram
grafill.it/telegram

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. – Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.



**CLICCA per maggiori informazioni
... e per te uno SCONTO SPECIALE**

SOMMARIO

RINGRAZIAMENTI	p.	9
INTRODUZIONE	"	11
1. IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA (DURC)	"	15
1.1. Il percorso di legittimazione normativa.....	"	15
1.2. Il quadro normativo in vigore.....	"	16
1.3. La validità e la copertura DURC	"	17
1.4. L'accesso ai servizi DURC on line	"	19
1.5. Il contenuto DURC on line.....	"	21
1.6. La voce «CNCE» sul DURC on line.....	"	22
2. L'ISCRIZIONE		
AL SISTEMA DELLE CASSE EDILI	"	24
2.1. L'obbligo di iscrizione.....	"	24
2.2. La trasferta regionale toscana.....	"	26
2.3. Articolo 21 CCNL industria e articolo 70 CCNL cooperative	"	27
2.4. L'iscrizione anagrafica ai soli fini DURC on line.....	"	29
3. I PRINCIPALI ACCORDI	"	33
3.1. Introduzione.....	"	33
3.2. Requisiti di regolarità	"	34
4. LA VERIFICA DURC IN CASSA EDILE	"	44
4.1. La storia delle Casse edili.....	"	44
4.2. Le prestazioni erogate dal sistema Casse edili	"	45
4.3. Il monitoraggio degli appalti: la storia	"	50
4.4. La mission degli enti bilaterali in edilizia.....	"	51
4.5. Il monitoraggio degli appalti: spunti critici	"	54

4.6.	La certificazione dei contratti	p.	56
4.7.	Il processo DURC.....	"	59
5.	LA REGOLARITÀ INPS/INAIL.....	"	61
5.1.	Regolarità INPS	"	61
5.2.	Regolarità INAIL.....	"	65
6.	IL DURC NEI LAVORI PRIVATI	"	68
6.1.	Introduzione.....	"	68
6.2.	Il regime giuridico degli interventi edilizi.....	"	70
6.3.	L'acquisizione d'ufficio	"	75
6.4.	Le attività libere.....	"	76
6.5.	Le attività soggette a comunicazione.....	"	77
6.6.	La SCIA.....	"	78
6.7.	Il permesso di costruire.....	"	82
6.8.	La vigilanza della Pubblica Amministrazione	"	85
7.	ALTRE TIPOLOGIE DI RICHIESTA DURC.....	"	89
7.1.	Benefici normativi e contributivi.....	"	89
7.2.	Imprese con crediti certificati	"	91
7.3.	DURC per l'emersione	"	92
7.4.	DURC nelle procedure concorsuali	"	92
8.	IL DISTACCO	"	100
8.1.	Definizione.....	"	100
8.2.	DURC e distacco	"	103
8.3.	DURC e distacco transnazionale	"	104
8.4.	Convenzioni di reciprocità tra gli enti	"	108
9.	IL DURC NEI LAVORI PUBBLICI.....	"	113
9.1.	Le opere pubbliche	"	113
9.2.	La competenza legislativa Stato/Regioni.....	"	113
9.3.	Il procedimento amministrativo.....	"	115
9.4.	L'accesso agli atti.....	"	118
10.	LA REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA NEL CODICE APPALTI	"	124
10.1.	La storia recente.....	"	124
10.2.	Il DURC nelle fasi dei lavori.....	"	125
10.3.	L'articolo 30 del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).....	"	132

10.4. Il rispetto del contratto collettivo.....	p. 134
10.5. L'articolo 80, comma 4.....	" 140
10.6. Il subappalto	" 149
10.7. Il pagamento diretto.....	" 155
10.8. La congruità.....	" 157
10.9. Il costo del lavoro	" 162
10.10. Domande ricorrenti.....	" 163
11. FORME DI ESTERNALIZZAZIONE	
DEL LAVORO	" 167
11.1. Introduzione.....	" 167
11.2. Il Contratto di appalto.....	" 168
11.3. Il subappalto	" 173
11.4. Il contratto d'opera	" 174
12. LE OBBLIGAZIONI SOLIDALI PASSIVE	" 175
12.1. Nozione.....	" 175
12.2. Gli effetti e le sanzioni.....	" 181
13. LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE	
NEGLI APPALTI	" 184
13.1. La tutela dei lavoratori.....	" 184
13.2. L'articolo 1676 del codice civile	" 186
13.3. L'articolo 29, comma 2, D.Lgs. n. 276/2003.....	" 188
13.4. L'articolo 26, comma 4, D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81	" 194
13.5. La forma di prevenzione.....	" 196
14. L'AMBITO SOGGETTIVO DELLA DISCIPLINA.....	" 198
14.1. Il lavoratore subordinato.....	" 198
14.2. Gli enti previdenziali e assicurativi	" 199
14.3. Il datore di lavoro	" 203
14.4. L'operatore economico	" 204
14.5. Le stazioni appaltanti.....	" 205
15. LA SICUREZZA	
NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI	" 210
15.1. Introduzione.....	" 210
15.2. DURC E TUS	" 212
15.3. Il periodo Covid.....	" 214
16. CONCLUSIONI	" 219

17. CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP	p. 221
17.1. Contenuti della WebApp.....	" 221
17.2. Requisiti hardware e software	" 221
17.3. Attivazione della WebApp.....	" 221
17.4. Assistenza tecnica sui prodotti Grafill (TicketSystem).....	" 222
 GLOSSARIO.....	 " 223
 BIBLIOGRAFIA.....	 " 224

INTRODUZIONE

Il Documento unico di Regolarità Contributiva (DURC) in edilizia, è il documento congiunto tra INPS, INAIL e Cassa edile per la verifica della regolarità contributiva. Esso risponde ad un generale principio di civiltà giuridica: l'operatore economico deve risultare in regola con gli obblighi in tema di contribuzione previdenziale e assicurativa previsti per i lavoratori. In questi anni si è assistito ad un processo di costante e graduale ampliamento degli scopi del DURC: da mero certificato amministrativo attestante la regolarità contributiva di un'impresa, ad un certificato tenuto al miglioramento delle condizioni di sicurezza nei cantieri edili. Il DURC è strumento di semplificazione e di tutela della discrezionalità amministrativa; è leva per creare forme di cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti, al fine di monitorare ed indirizzare le dinamiche, contrastando il lavoro irregolare. Il processo DURC deve prevedere fasi snelle, al passo con i tempi, di verifica sostanziale. Per questo è indispensabile investire in digitalizzazione, in procedure e metodi efficaci ed efficienti, per la qualificazione dell'intero settore. Il fine è la tutela della vita delle persone e delle imprese: contrastare gli infortuni e lo sfruttamento nei luoghi di lavoro, garantire una leale concorrenza tra gli operatori economici. Occorrono leggi chiare ed interventi applicabili, per la repressione di fenomeni elusivi delle disposizioni di legge e contrattuali. La regolarità dell'impresa, di cui il DURC è uno strumento di verifica, non è soltanto correttezza contributiva, ma è soprattutto il rispetto complessivo e sostanziale di tutte le leggi e contratti che regolano il rapporto di lavoro, per tutti i dipendenti. Il principio vale per le imprese straniere e per quelle italiane, per quelle italiane che si avvalgano di quelle straniere, per quelle che fanno lavori edili, ma dichiarano di applicare un altro contratto di lavoro, per quelle che vogliono mascherare l'evasione con tanti part-time, o forme illecite di esternalizzazione, o dichiarando meno operai e meno ore. Avere chiare le finalità del DURC significa anche porsi il problema della gestione di un processo organizzativo complesso, necessariamente digitale ed efficiente.

Tanti sono i soggetti coinvolti: le imprese, i consulenti, gli operatori degli Enti previdenziali, i funzionari e i dirigenti delle Stazioni appaltanti, degli Enti locali e delle SOA, i committenti privati, i professionisti e molti altri ancora.

La situazione in cui sono costrette ad operare le imprese di costruzione è drammatica, è indispensabile agire puntando sull'efficientamento di tutti i procedimenti, pur con la consapevolezza che la definizione di un'irregolarità contributiva non è demandabile comple-

tamente ad un sistema automatizzato. Essa è frutto di una valutazione che richiede un rapporto costante e diretto sul territorio, tra le imprese, le Stazioni appaltanti e la Cassa edile. Occorre pertanto fare sistema, affinché il più nobile fine del contrasto al lavoro irregolare, non venga messo in discussione per l'inadeguatezza dello strumento. Risulta non più rimandabile sostenere le imprese virtuose, con strumenti flessibili da introdurre, attuare, potenziare: DURC, DURC di Congruità, Patente a punti, badge di cantiere, rafforzamento dei servizi ispettivi, lotta al dumping contrattuale, qualificazione delle imprese e dell'intero settore. Esistono altri strumenti oltre al DURC sui quali agire, basti pensare alla notifica preliminare dei lavori, all'idoneità tecnico professionale, alla comunicazione anticipata di assunzione, al provvedimento di sospensione dell'attività di impresa, alla c.d. «maxi – sanzione» per il lavoro nero, al tesserino di cantiere dei lavoratori edili e delle imprese appaltatrici, alla responsabilità solidale ed alle conseguenze procedurali, con le eventuali ordinanze di sospensione dei lavori.

Il DURC è uno strumento di sostegno alla competitività delle imprese regolari, indispensabile per la loro permanenza sul mercato e in qualche non raro caso, per la loro sopravvivenza¹. Alla Cassa edile è stato affidato, in via legislativa, il ruolo di monitoraggio, per far emergere lavoro non dichiarato, anche ed in particolar modo nell'edilizia privata.

Il DURC deve mirare a certificare la regolarità contributiva nazionale e delle maestranze in cantiere, anche per le nuove forme di esternalizzazione del lavoro, garantendo il committente e gli altri operatori della filiera dall'inadempienza di un operatore economico collegato.

Occorre rilevare che il DURC ad oggi non può bastare. Esso non è in grado di tutelare il committente e gli altri soggetti coinvolti dall'attivazione della responsabilità solidale, né dalle conseguenze procedurali sui titoli abilitativi. Questo perché esso non dà concrete garanzie in ordine all'inesistenza di evasioni contributive: la verifica di regolarità operata sul dichiarato può diventare un fatto burocratico non attendibile. Insomma, può accadere che venga rilasciato un DURC regolare ad un datore di lavoro che adempia con «regolarità» i propri obblighi in materia contributiva e assicurativa, ma che al contempo impieghi anche uno o più lavoratori non dichiarati. Ecco perché occorre una metodica e sostanziale verifica di congruità tra il numero di lavoratori in forza presso l'impresa ed i lavori in relazione ai quali viene certificata la regolarità contributiva.

Se la tendenza alla semplificazione è certamente condivisa da tutti, le modalità per attuarla spesso rischiano di non raggiungere gli obiettivi auspicati. Il primo capitolo è dedicato al DURC, al suo percorso di legittimazione ed al quadro normativo in vigore. Nei capitoli a seguire, dopo aver visto le modalità di accesso al servizio on line, viene analizzato il

¹ Sentenza TAR LAZIO, n. 10877 del 6 novembre 2009: «l'effettività della concorrenza sarebbe frustrata qualora talune di esse potessero "giovarsi" della propria posizione di irregolarità contributiva per proporre prezzi più bassi rispetto alle altre in regola, conseguendo «economie» di spese generali e gestionali proprio attraverso la violazione degli obblighi contributivi e assistenziali.»

contenuto del DURC e l'obbligatorietà di iscrizione al Sistema delle Casse Edili. Vengono citati i principali requisiti di regolarità contributiva stabiliti dalle Parti sociali per le Casse Edili, queste ultime riconosciute strumenti focali e di raccordo per la verifica della regolarità. Con sguardo rivolto al diritto urbanistico, il sesto capitolo è dedicato all'edilizia privata e all'attività di vigilanza della Pubblica amministrazione. Al fine di riflettere sulla flessibilità e complessità dello strumento DURC, in termini di regolarità ed emersione, il settimo capitolo è relativo alle diverse casistiche DURC susseguite negli anni. Il capitolo ottavo è dedicato al distacco ed al distacco transnazionale. Con prime nozioni di diritto amministrativo, il nono ed il decimo capitolo riguardano le Opere pubbliche. Per completare l'analisi, credendo di fare cosa utile agli addetti del settore, è fatto cenno normativo giuslavoristico alle forme di esternalizzazione del lavoro ed alla responsabilità solidale, in generale e negli appalti. Parlare di regolarità implica di parlare di Sicurezza, in particolar modo in questo periodo storico così difficile, ma anche ricco di opportunità, non ripetibili, da cogliere. Per questo il quindicesimo capitolo mira a mettere in luce l'impegno delle Parti Sociali, della Commissione Nazionale paritetica per le Casse edili (CNCE) e degli Enti Bilaterali del Territorio, nel periodo Covid. In edilizia, la sinergia regolarità/formazione/sicurezza non può prescindere dal ruolo strategico affidato agli Enti bilaterali.

Questo progetto nasce con l'obiettivo di essere un manuale di riferimento per il settore edile. Esso è principalmente rivolto agli imprenditori e agli addetti ai lavori, per esprimere loro vicinanza in questo drammatico periodo storico, sanitario ed economico.

CAPITOLO 1

IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA (DURC)

1.1. Il percorso di legittimazione normativa

L'importanza del DURC come strumento di lotta all'emersione del lavoro non regolare proviene dall'articolo 8 del D.Lgs. n. 494 del 14 agosto 1996, concernente prescrizioni minime in tema di salute e sicurezza nei cantieri temporanei e mobili. I suoi albori risalgono agli anni 1995/1996, alle sperimentazioni via via attuate in sede locale (ad esempio in Abruzzo) ed in sede nazionale, fino ad entrare a far parte della normativa nazionale con l'articolo 2 della legge 22 novembre 2002, n. 266 di conversione, con modifiche, del D.L. 25 settembre 2002, n. 210, recante «*Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale*¹». La legge in parola ha sancito la nascita del DURC, per garantire in modo stabile la correttezza sociale da parte delle imprese partecipanti ad appalti pubblici. In data 23 dicembre 2003, il tavolo di partenariato attivato dal Ministero del Lavoro e dal Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, con le Associazioni di categoria, produsse un «*Avviso comune*» che, concordando sulla necessità di ripristinare regole certe per il corretto funzionamento del mercato del lavoro, si concluse con la stipula della convenzione tra INPS, INAIL e Parti sociali per l'istituzione, presso ogni provincia, del DURC. Con l'articolo 86, comma 10, del D.Lgs. n. 276/2003 l'obbligatorietà del DURC è stata estesa anche ai lavori edili privati, così modificando l'articolo 3, comma 8, del D.Lgs. n. 494/1996. L'importanza di questo inserimento nella normativa dell'edilizia privata si può desumere dal vincolo che venne apposto per la validità del titolo abilitativo a costruire, sancito dall'aggiunta della lettera *b-ter*): «*in assenza della certificazione della regolarità contributiva è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo*». Negli anni 2004/2005 iniziò il periodo di sperimentazione DURC, anche in qualche Cassa Edile della Toscana e con la Legge n. 248/2005 il DURC diventò requisito imprescindibile per tutte le imprese di tutti i settori, per l'accesso ai finanziamenti comunitari. Con la Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, commi 1175 e 1176, venne previsto il DURC per l'accesso ad ogni tipologia di incentivo, normativo e contributivo, in materia di lavoro.

La normativa DURC fu recepita nel D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (G.U. n. 100 del 2 maggio 2006) ed abrogato dall'articolo 217 del D.Lgs. n. 50 del 2016, Codice dei contratti pubblici (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016). In tal modo la veri-

¹ Legge n. 266/2002: «*le imprese che risultano affidatarie di un appalto pubblico sono tenute a presentare alla Stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva a pena di revoca dell'affidamento*».

fica di regolarità contributiva dell'operatore economico venne prevista a monte, in itinere ed a valle dell'appalto pubblico. Il DURC, con il decreto del 24 ottobre 2007 emesso dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (G.U. n. 279 del 30/11/2007), in attuazione di quanto previsto dalla Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, è nato ed è stato progressivamente introdotto nella nostra legislazione. La Circolare del Ministero del Lavoro, n. 5 del 30 gennaio 2008, a chiarimento e specificazione del D.M. del 24 ottobre 2007, ha portato alla stabilizzazione delle sue basi giuridiche ed operative.

L'evoluzione normativa del DURC mette in risalto la necessità dello strumento.

Le norme vivono e si evolvono positivamente se e solo se sono sostenute dal consenso e dalla pratica coerente (talvolta anticipatoria rispetto al Legislatore), delle Parti sociali. Nella evoluzione del DURC è costante l'idea di fondo che la sua gestione sia nelle mani delle Parti sociali, tramite gli Enti bilaterali che certificano la correttezza delle posizioni contributive, in sinergia con gli Enti previdenziali, con spirito di collaborazione e di sussidiarietà. La più rilevante novità introdotta in materia di DURC dall'articolo 31 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, c.d. «Decreto del fare», coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», appare essere quella relativa alla validità temporale del DURC estesa per tutte le tipologie di richiesta, con la previsione di un utilizzo «orizzontale» dei DURC.

Gradualmente è stato possibile notare il passaggio dal DURC specifico per singole finalità o per singola fase del singolo appalto, al DURC per impresa, utilizzabile da diversi soggetti legittimati e per più finalità, nel corso del suo periodo di validità. Questo a fronte delle perduranti difficoltà attraversate dalle imprese del settore delle costruzioni: non potendo onorare nel breve periodo i debiti contributivi assunti per mancanza di liquidità, molto spesso causata da mancati pagamenti nei termini previsti da parte dello Stato, è stato in tal modo individuato questo elemento di «semplificazione» e di «attenuazione» degli adempimenti. Al contempo, da diversi fronti è stato ripetutamente detto di porre attenzione a «non buttare via l'acqua sporca col bambino».

Certamente il DURC deve essere digitale ed a supporto delle imprese, conformandosi al contesto attuale, comprendendo le identità inesprese e non tutelate dei nuovi lavori e delle nuove modalità emergenti, così da acquistare rinnovata autorevolezza, per contrastare efficacemente il rischio di disagio e di precarietà così presenti nell'attuale contesto sociale ed economico.

1.2. Il quadro normativo in vigore

Il DURC on-line (D.O.L.) sostituisce ad ogni effetto il DURC, così come regolamentato dal decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 24 ottobre 2007, recante «Documento unico di regolarità contributiva» – G.U. n. 279 del 30 novembre 2007 – ed abrogato dal decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 30 gennaio 2015,

L'ISCRIZIONE AL SISTEMA DELLE CASSE EDILI

2.1. L'obbligo di iscrizione

L'obbligo di iscrizione al sistema delle Casse edili proviene dall'applicazione dell'articolo 36 della nostra Costituzione, dalla legge e dal Contratto collettivo nazionale del settore. Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 Cost. «*il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*». Inoltre, il principio di proporzionalità anzidetto, trasforma dal rapporto di lavoro al rapporto previdenziale. Esso ha come riferimento il Contratto collettivo, previsto al fine di far superare ai lavoratori coalizzati, quella patologica debolezza che avrebbero avuto trattando singolarmente. Einaudi sosteneva che il Contratto è uno strumento liberista nella misura in cui riporta una logica di mercato, una trattativa individuale che altrimenti sarebbe una finzione di mercato; viceversa, se il lavoratore appartiene ad una collettività, a quel punto la logica di mercato si ricrea genuina. La giurisprudenza ha affermato che «*retribuzione sufficiente*», al pari di quella proporzionale, è sempre quella che risulta dalla contrattazione collettiva. Sia dal punto di vista retributivo che contributivo, la fonte di determinazione rimanda direttamente al contratto collettivo stipulato dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale. Dall'applicazione del Contratto collettivo del settore, deriva l'obbligo di iscrizione al Sistema delle Casse edili.

Nell'effettività dei casi, a parità di contenuto lavorativo, possono sussistere retribuzioni ben diverse a seconda del Contratto collettivo di inquadramento. Inoltre, le diversità di retribuzioni stabilite nei Contratti collettivi generano un diverso costo del lavoro, con un effetto moltiplicatore a livello contributivo. Emerge in tutta evidenza l'effetto distorsivo del c.d. «*dumping contrattuale*» negli appalti e subappalti. Considerato il ruolo cruciale del Contratto collettivo applicato per la determinazione del costo del lavoro, alcune imprese tendono a sfuggire dall'applicazione del Contratto collettivo edile, a favore di un Contratto collettivo meno oneroso, con tutti gli effetti distorsivi del caso (il raffronto fatto è solo sugli importi e non sul dettato normativo, previdenziale, di formazione, etc.). Corre l'obbligo di ricordare che l'articolo 39 della nostra Costituzione era finalizzato ad un sistema di Contrattazione collettiva *erga omnes*; se fosse stato attuato ciò avrebbe consentito l'attribuzione dell'efficacia generale alla Contrattazione collettiva. Questo articolo però non è mai stato attuato, quindi dal punto di vista giuridico il Contratto collettivo non ha valore *erga omnes*. L'articolo 1 della Legge n. 389/1989 attribuisce implicitamente al Contratto collettivo valore *erga omnes* ai fini contributivi. In base ad esso «*la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei*

*contributi previdenziali non può essere inferiore all'importo stabilito da leggi, regolamenti e contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, oltre che da altri accordi collettivi o contratti individuali qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore¹». Questa norma ha l'effetto indiretto di attribuire ai fini della retribuzione imponibile un'efficacia *erga omnes* ai Contratti collettivi.*

Con nota del 20 novembre 2007, prot. n. 25/1/0015356, avente come oggetto la «*procedura informatica per il rilascio del DURC*», la Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, al fine di ovviare a forme di elusione degli obblighi contributivi nei confronti delle Casse edili, ha chiarito che:

- *«l'impresa che opera negli appalti pubblici è tenuta ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai Contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni»;*
- *«l'impresa che opera nell'ambito del mercato privato è tenuta al rispetto del Contratto collettivo di lavoro (articolo 3, comma 8, lettera b), D.Lgs. n. 494/1996) e quindi, all'iscrizione alla Cassa Edile»;*
- *«l'impresa, qualsiasi sia la sua specializzazione edile, è tenuta al rispetto del Contratto collettivo per ottenere i benefici economici e normativi previsti dalla legislazione vigente in base al comma 1175 della legge Finanziaria per il 2007 (Legge n. 296/2006)».*

L'obbligo di iscrizione è previsto per legge, nell'ambito dei lavori pubblici (articoli principali 30, 80 e 105, D.Lgs. n. 50/2016), nell'ambito dell'edilizia privata (articolo 90, D.Lgs. n. 81/2008), nonché per ottenere sussidi, agevolazioni e sovvenzioni. Qualora l'impresa non sia censita dal sistema delle Casse edili, in relazione all'obbligatorietà di iscrizione per tutte le imprese edili, la stessa verrà considerata irregolare. L'iscrizione alla Cassa Edile è obbligatoria per tutte le imprese edili con dipendenti, che hanno sede legale e/o svolgono attività nella provincia, secondo quanto previsto dagli accordi, dalle disposizioni contrattuali e normative in materia. In forza del D.M. 30 gennaio 2015, dall'obbligo di iscrizione in Cassa Edile e dall'obbligo di effettuare i relativi versamenti, deriva che la regolarità contributiva debba essere attestata per le imprese edili anche dalle Casse edili, oltre che da INPS e INAIL.

Con Comunicazione n. 274 del 4 giugno 2020, la Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE), richiamando la Sentenza n. 9803 del 26 maggio 2020, ha dato informativa circa l'obbligatorietà di iscrizione alla Cassa Edile anche per l'impresa che, pur essendo classificata ai fini ISTAT come non edile, svolga di fatto attività di natura edile o, comunque ad essa ausiliaria, nell'ambito di un contratto di appalto pubblico. *«La mancata iscrizione alle Casse edili, obbligatoria per le imprese edili che applicano CCNL edilizia, e l'eventuale mancato versamento della relativa contribuzione, comporta una situazione di irregolarità contributiva che impedisce il rilascio del DURC e, conseguentemente, il godimento dei benefici normativi e contributivi».* La Corte di Cassazione, con la richiamata sen-

¹ Sentenza Corte di Cassazione, n. 11650/2018 e n. 19284/2017.

I PRINCIPALI ACCORDI

3.1. Introduzione

L'accordo del 9 marzo 2018, tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, il cosiddetto «*Patto della fabbrica*», si pone tre obiettivi:

- 1) incrementare la competitività delle imprese in un quadro di crescita sostenibile;
- 2) realizzare un sistema di relazioni industriali e di contrattazione collettiva più moderno;
- 3) rafforzare il collegamento tra produttività del lavoro e retribuzioni.

Il Patto della fabbrica *«fissa le condizioni per realizzare un sistema di relazioni industriali efficace e partecipativo, che consenta di sostenere i processi di trasformazione e di digitalizzazione nella manifattura e nei servizi innovativi, tecnologici e di supporto all'industria. In questa prospettiva e in un quadro di riferimento condiviso ritengono necessario definire al livello interconfederale percorsi e linee di indirizzo per le relazioni industriali al fine di assicurare una governance equilibrata alla contrattazione collettiva e alla bilateralità. Confindustria e Cgil, Cisl, Uil si pongono, infatti, l'obiettivo di realizzare con questo accordo un ammodernamento del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva al fine di contribuire fattivamente alla crescita del Paese, alla riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, alla crescita dei salari, al necessario miglioramento della competitività attraverso l'incremento della produttività delle imprese, al rafforzamento dell'occupabilità delle lavoratrici e dei lavoratori e alla creazione di posti di lavoro qualificati. Le Parti sono convinte che avere relazioni industriali autorevoli, dinamiche e qualificate costituisca un fattore di sviluppo, capace di incidere positivamente su un sistema economico-produttivo che deve essere in grado di vincere le sfide poste dai mercati sempre più globalizzati, dalla tecnologia e dai conseguenti cambiamenti del lavoro. Esse sono convinte che serva:*

- a) *condividere una strategia di sviluppo, coordinata e coerente con le trasformazioni in atto, basata su formazione, ricerca e innovazione, volta a dare all'economia del Paese una crescita sostenibile e inclusiva, capace di affrontare e ridurre i dualismi produttivi, occupazionali e territoriali;*
- b) *avere un mercato del lavoro più dinamico ed equilibrato che favorisca l'inserimento al lavoro dei giovani e delle donne e che potenzi l'investimento nelle politiche attive più efficace e più equo, tutelando e sostenendo al contempo le transizioni occupazionali e lavorative;*
- c) *rafforzare le misure di sostegno ad un modello di relazioni sindacali autonomo, innovativo e partecipativo, che sostenga la competitività dei settori e delle filie-*

re produttive, nonché il valore e la qualità del lavoro e favorisca, anche attraverso la diffusione della contrattazione di secondo livello, i processi di trasformazione in atto e il collegamento virtuoso fra innovazioni, produttività del lavoro e retribuzioni.

Tappe centrali di questo percorso sono la definizione di regole sulla democrazia, misura della rappresentanza e dei principi per regolare gli assetti ed i contenuti della contrattazione. L'accordo fissa le linee guida di intervento sui temi del welfare, della formazione e delle competenze, della sicurezza sul lavoro, del mercato del lavoro e della partecipazione»¹. Il 7 settembre 2020 è stato affrontato il tema della riduzione dell'Irpef, per una revisione dell'impianto fiscale, ma anche per una riforma organica generale.

Delibere, Avvisi e Comunicazioni DURC per le Casse edili

- Avviso comune del 16 dicembre 2003;
- Convenzione del 15 aprile 2004 – delibere comitato Bilateralità;
- Comunicazione CNCE n. 346 del 21 marzo 2008 – regole DURC;
- Comunicazione CNCE n. 373 dell'11/12/2008 – chiarimenti alle regole DURC;
- Delibera n. 2 del 10 luglio 2015 – regole delle Casse edili e Edilcasce per la verifica della regolarità contributiva;
- Comunicazioni CNCE relative agli Accordi per i rinnovi dei CCNL edilizia²:
 - n. 637, Accordo per il rinnovo dei Contratti nazionali di lavoro per l'industria e la cooperazione del settore edile, 18 luglio 2018;
 - n. 640, Chiarimenti CCNL Ance/Coop., 30 ottobre 2018;
 - n. 646, Accordo 20 dicembre 2018;
 - n. 650, Accordo per il rinnovo del CCNL 31 gennaio 2019;
 - n. 651, Integrazione al verbale di accordo per il rinnovo del CCNL, 6 febbraio 2019;
 - n. 656, Accordo Confapi Aniem/OOSS, 14 marzo 2019;
 - n. 664, Addendum Confapi Aniem – dichiarazione ANIER, 18 marzo 2019;
- Comunicazione CNCE n. 737 del 22 settembre 2020 – Accordi Parti sociali nazionali 10 settembre 2020.

3.2. Requisiti di regolarità

In base all'articolo 3 del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 30 gennaio 2015, recante «*Semplificazione in materia di documento unico di regolarità contributiva*» (G.U. n. 125 dell'1 giugno 2015), «*la verifica della regolarità in tempo reale riguarda i pagamenti dovuti dall'impresa in relazione ai lavoratori subordinati e a quelli impiegati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, che operano nell'impresa stessa nonché, i pagamenti dovuti dai lavoratori autonomi, scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata, a condizione che*

¹ Accordo del 9 marzo 2018, tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, il così detto «*Patto della fabbrica*».

² Sito della Commissione nazionale paritetica per le Casse edili (CNCE), «*Accordi CCNL 2018-2019*».

LA VERIFICA DURC IN CASSA EDILE

4.1. La storia delle Casse edili

*«In seno allo Stato, e sovente contro di esso, si moltiplicano e fioriscono con vita rigogliosa ed effettiva potenza, una serie di Organizzazioni e Associazioni, che a loro volta tendono ad unirsi e collegarsi tra loro». Tali Associazioni ed Organizzazioni hanno come carattere comune «quello di raggruppare gli individui col criterio del loro interesse economico». L'emergere di queste tendenze corporative costituisce «il maggior fatto dell'età contemporanea riconducibile al bisogno concreto di «una più salda e più organica compagine sociale» (Riflessione di S. Romano, *L'istituzionalismo e la rinascita dei corpi intermedi*, in apertura dell'anno Accademico Pisano del 1909).*

A partire dal 1871 sorsero in Italia molte associazioni operaie, che si trasformarono da associazioni di mestiere in vere e proprie palestre per la lotta di classe e per l'emancipazione del proletariato. Si diffusero in pochi anni, dal 1862 al 1894, ben 6.700 società di mutuo soccorso, riconosciute come soggetti giuridici. La maggioranza di esse erano società di miglioramento che aggiungevano ai fini prettamente mutualistici nuove istanze di rivendicazione sindacale, quali aumenti salariali e riduzioni dell'orario di lavoro, sussidi e mutua istruzione. La prima Cassa edile fu «*la Cassa per i sussidi di disoccupazione involontaria per gli operai edili*», istituita a Milano il 1° aprile 1919 dal primo contratto di categoria. Solo con il contratto nazionale del 1950 vennero menzionate le Casse Edili (all'articolo 29) e venne stabilita la loro pariteticità, rimandando però la loro costituzione alla contrattazione provinciale. Con il Contratto nazionale del 1966 venne stabilita la prima indicazione dei compiti di questi Enti. Nel 1976 fu riconosciuto alle Casse il ruolo di attuatori delle norme del Contratto nazionale. La principale funzione del contratto collettivo è quella di dettare le norme tenute a regolare i rapporti di lavoro dei dipendenti appartenenti all'area o settore cui il contratto si riferisce.

Le Casse Edili sono strumenti di implementazione della normativa vigente e permettono ai lavoratori del settore di godere dei trattamenti dovuti a tutti i lavoratori degli altri comparti produttivi. Esse trovano la loro istituzionalizzazione e la loro autorità nell'ambito della contrattazione collettiva. D'ora in avanti le prestazioni erogate non sarebbero più potute entrare in contrasto con gli accordi nazionali, garantendo così l'uniformità delle prestazioni erogate dalle varie Casse Edili. Allo scopo venne costituito un Organismo paritetico, che nel Contratto nazionale del 1983 assunse il nome di Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE). Tale Ente nasceva con il compito di garantire, coordinare e sorvegliare l'uniformità statutaria, la continuità delle prestazioni erogate, nonché l'uniformità e la traspa-

renza nella gestione del patrimonio delle Casse Edili. Nel 1987 l'attività della Commissione fu potenziata, decretando con il nuovo Contratto nazionale che le soluzioni interpretative di quest'ultima fossero vincolanti per le singole Casse. All'interno dell'esperienza delle Casse edili possono essere rintracciati i tratti distintivi del metodo della concertazione sociale, che presuppone un alto livello di accordo tra le controparti sociali circa l'analisi e la risoluzione di problematiche considerate di comune interesse; l'assunzione dei vincoli concordati in vista di un fine più generale; un intervento di tipo preventivo sui processi decisionali. In questa ottica il sistema delle Casse edili esercita le sue attività tra interessi differenti destinati ad armonizzarsi per soddisfare particolari fini sociali delle imprese e dei lavoratori. Si tratta di una modalità concertativa studiata per gestire al meglio le relazioni industriali in una realtà composita ed irta di conflitti. Questi ultimi possono essere attenuati proprio grazie all'adozione di Enti specifici a gestione paritetica e congiunta tra le Parti sociali.

Il 14 ed il 15 dicembre del 2017 sono stati celebrati i 40 anni di CNCE. Grandi traguardi e progetti sono stati portati a termine, come il DURC e la gestione del fondo nazionale APE. Cooperazione internazionale, sicurezza nei luoghi di lavoro, lotta al lavoro sommerso ed irregolare, ruolo della Bilateralità dovranno assumere una dimensione sempre più importante. Il sistema delle Casse Edili prefigura un modello di gestione delle relazioni industriali efficiente e funzionale, suscettibile di molte interessanti direttrici di sviluppo. Nel Codice civile le Casse edili sono qualificate come associazioni non riconosciute, ai sensi degli artt. 36 e seguenti. Hanno natura esclusivamente privatistica e origine contrattuale, per questo sono strumenti dotati di flessibilità, capaci di adeguarsi con leggere modifiche statutarie, alle differenti realtà territoriali ed in grado di recepire le esigenze della contrattazione e le nuove prestazioni ed essi demandate. Al di là della mutualizzazione degli istituti contrattuali, le Casse edili, grazie alle loro caratteristiche, hanno visto ampliata non di poco la sfera delle proprie competenze. Ciò si è verificato principalmente per la loro gestione paritetica, la natura giuridica e la dimensione territoriale. La Contrattazione collettiva, che di fatto ha istituito e legittimato gli Enti paritetici, ne ha tratto anche giovamento poiché questi, confrontandosi con i problemi reali dei lavoratori, hanno saputo essere fin da subito un centro propositivo e non solo attuativo per la contrattazione. Il modello è capace di realizzare una effettiva implementazione tra contrattazione e gestione del settore. Esso rappresenta un sistema dinamico: mentre nella contrattazione l'accordo può anche saltare, nella gestione dell'Ente un accordo deve essere raggiunto per forza.

4.2. Le prestazioni erogate dal sistema Casse edili

Le prestazioni erogate dal sistema Casse edili possono essere classificate in base a due variabili. Dal punto di vista della natura dei loro destinatari, le prestazioni possono suddividersi in prestazioni individuali e prestazioni collettive. Le prestazioni a carattere individuale sono quelle di cui beneficia direttamente o indirettamente il singolo lavoratore o il suo nucleo familiare. Le prestazioni a carattere collettivo sono invece quelle il cui beneficio è rivolto, direttamente o indirettamente, alle strutture di rappresentanza (Associazioni

LA REGOLARITÀ INPS/INAIL

5.1. Regolarità INPS¹

La normativa:

- Articolo 4, D.L. 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78;
- D.M. 30 gennaio 2015;
- Circolare Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 giugno 2015, n. 19;
- Circolare INAIL 26 giugno 2015, n. 61;
- Circolare INPS 26 giugno 2015, n. 126;
- Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 23 febbraio 2016;
- Circolare Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2 novembre 2016, n. 33;
- Circolare INPS 2 maggio 2017, n. 80;
- Messaggio INPS 23 gennaio 2018, n. 322.

L'articolo 3, comma 1, del D.M. 30 gennaio 2015, provvede a definire l'ambito oggettivo della verifica, costituito dai «pagamenti dovuti dall'impresa in relazione ai lavoratori subordinati e a quelli impiegati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, che operano nell'impresa stessa nonché i pagamenti dovuti dai lavoratori autonomi, scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la medesima verifica è effettuata, a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive». La norma trova applicazione con effetto dal 1° luglio 2015. La C.M. n. 19/2015, in proposito, ha chiarito che la verifica della regolarità con riguardo agli obblighi contributivi fissati dalla legge si riferisce agli adempimenti cui il datore di lavoro è tenuto, avuto riguardo a tutte le tipologie di rapporti di lavoro subordinato ed autonomo, compresi quelli relativi ai soggetti tenuti all'iscrizione obbligatoria alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della Legge n. 335/1995. La verifica automatizzata interessa gli archivi delle seguenti Gestioni INPS: Datori di lavoro con dipendenti; Committenti di co.co.co e co.co.pro; Datori di lavoro agricolo con dipendenti; Lavoratori autonomi artigiani e commercianti; Lavoratori autonomi agricoli; Lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico. In base all'ordine delle Gestioni indicate, viene definita dall'applicazione la sede competente presso la quale la richiesta è inoltrata. Ovvero, in caso di codice fiscale interessato dalla verifica in più Gestioni, viene controllata la presenza del codice fiscale nelle diverse Gestioni nell'ordine indicato e identificata di conseguenza la sede competente.

¹ Fonte: sito INPS

La procedura di controllo utilizza i dati presenti negli archivi di ciascuna delle Gestioni sopra elencate provvedendo a fornire un esito automatizzato che mette a confronto:

- gli importi denunciati o imposti con i versamenti mensili o periodici tenuto conto delle rispettive scadenze di legge previste per ciascuna delle predette Gestioni;
- gli importi addebitati per accertamenti d'ufficio effettuati a seguito di attività di verifica amministrativa che evidenziano la correttezza tra i versamenti effettuati con quelli dovuti in relazione agli obblighi contributivi riferiti a tutte le tipologie di rapporti di lavoro subordinato ed autonomo;
- gli importi addebitati per accertamenti d'ufficio effettuati a seguito di attività di vigilanza.

La procedura fornisce un esito di regolarità laddove non siano rilevate evidenze di esposizioni debitorie per contributi e/o sanzioni civili. In caso contrario, le irregolarità rilevate, impedendo l'esito in tempo reale, sono gestite secondo le indicazioni². Giova ricordare che la regolarità contributiva si considera sussistente in caso di:

- a) rateizzazioni concesse dall'INPS, dall'INAIL o dalle Casse Edili ovvero dagli Agenti della Riscossione sulla base delle disposizioni di legge e dei rispettivi regolamenti;
- b) sospensione dei pagamenti in forza di disposizioni legislative;
- c) crediti in fase amministrativa oggetto di compensazione per la quale sia stato verificato il credito, nelle forme previste dalla legge o dalle disposizioni emanate dagli Enti preposti alla verifica e che sia stata accettata dai medesimi Enti;
- d) crediti in fase amministrativa in pendenza di contenzioso amministrativo sino alla decisione che respinge il ricorso;
- e) crediti in fase amministrativa in pendenza di contenzioso giudiziario sino al passaggio in giudicato della sentenza, salva l'ipotesi di cui all'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46;
- f) crediti affidati per il recupero agli Agenti della Riscossione per i quali sia stata disposta la sospensione della cartella di pagamento o dell'avviso di addebito a seguito di ricorso giudiziario.

Con specifico riferimento all'ipotesi di rateazione di cui alla lettera a) INPS sottolinea che il Regolamento di Disciplina delle Rateazioni dei debiti contributivi in fase amministrativa ha definito che l'attivazione della rateazione avviene esclusivamente in presenza del pagamento della prima delle rate complessivamente accordate entro la data indicata nel piano di ammortamento. Pertanto, da tale momento potrà essere valutata la sussistenza della condizione di cui alla lettera a), tenuto conto che solo con l'attivazione della rateazione, a seguito del pagamento della prima rata, può considerarsi perfezionato il parere favorevole dell'Istituto alla rateazione medesima. Il sistema di verifica automatizzata considererà regolari le partite a debito ricomprese in una rateazione per la quale risulti il predetto stato. Conseguentemente, dovrà essere posta attenzione in ordine al rispetto dei tempi di definizione delle domande di rateazione al fine di escludere un esito della verifica non coerente

² Sito www.inps.it, area dedicata.

IL DURC NEI LAVORI PRIVATI

6.1. Introduzione

Per il Sistema delle Casse edili, prima del DURC on-line, la procedura era definita dal punto 23 e 24 delle Regole DURC (Comunicazione CNCE n. 346 del 21 marzo 2008). Con la normativa attualmente in vigore, per il principio di unicità, la richiesta DURC per lavori privati non si differenzia dalle altre tipologie. Nei lavori privati, il DURC deve essere verificato per tutte le imprese che intervengono nel cantiere per l'esecuzione del lavoro. Anche per ogni singola impresa subappaltatrice o di fornitura con posa in opera o nolo a caldo, e deve essere verificato prima che ciascuna impresa subappaltatrice inizi la propria attività o fase lavorativa all'interno del cantiere. Nel caso di lavori privati con pluralità d'impresе, il DURC va verificato prima dell'inizio dei lavori. Ogni impresa deve presentare il DURC prima dell'inizio della propria attività in cantiere, ciò anche nel caso di inizio effettivo in una fase successiva. La sanzione in caso di inadempienza può dare adito alla sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo.

Nei lavori privati il DURC è necessario prima dell'inizio dei lavori, ma non per eventuali pagamenti intermedi o a conclusione del lavoro, salvo quanto previsto dalla legislazione regionale. Per questo è importante inserire l'obbligo di verifica DURC prima dei pagamenti, in sede contrattuale. Risulta necessaria una riforma legislativa nazionale, per estendere la verifica di regolarità contributiva non solo all'inizio, ma anche in itinere e fino alla fine del lavoro. Il D.L. Bersani n. 223/2006 aveva introdotto all'articolo 35, commi 29-34, una particolare procedura di verifica DURC anche in ambito privato, a carico degli imprenditori coinvolti, imponendo all'appaltatore di verificare a priori gli adempimenti contributivi dei subappaltatore ed imponendo al committente privato imprenditore di pagare il corrispettivo all'appaltatore soltanto previa esibizione di documentazione attestante la regolarità contributiva di appaltatore e subappaltatori, a pena di sanzioni amministrative. L'articolo 3, comma 8 del D.L. n. 97/2008, ha abrogato tale procedimento obbligatorio di verifica a carico dei committenti privati imprenditori. Anche in caso di irregolarità contributiva dell'impresa esecutrice nell'ambito degli appalti privati a committenza imprenditoriale, la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo resta l'unica conseguenza incidente sul procedimento. I lavori edili privati debbono essere sempre accompagnati dalla verifica DURC on-line, anche a scopo prudenziale, prima del loro affidamento, in corso di opera e prima di ogni pagamento. Il DURC, nei lavori privati, è un diritto del committente ed anche un dovere suo, dell'Amministrazione concedente e del professionista, a tutela del cliente stesso. Questo al fine di evitare che i committenti siano esposti alla richiesta di pagamento dei contributi per

responsabilità solidale da parte dei soggetti legittimamente coinvolti. In ambito di edilizia privata, affinché il titolo abilitativo possa essere efficace oltre che valido, prima dell'inizio dei lavori la Pubblica amministrazione concedente deve verificare il DURC relativo all'impresa appaltatrice ed esecutrice. Per il principio del buon andamento, la Pubblica amministrazione deve opportunamente ritenersi onerata della segnalazione al committente. Essa ha il potere/dovere di vigilanza edilizia¹ ed è tenuta a monitorare periodicamente, tramite gli organi preposti (Polizia Municipale, Ispettorato del Lavoro, etc.), i lavori edili iniziati sul territorio² di sua competenza, al fine di poter verificare la perdurante efficacia del titolo abilitativo concesso³. Quando l'attività edile commissionata dal privato è soggetta al rilascio di titolo abilitativo, il committente, anche privato, anche non imprenditore, è obbligato⁴ a comunicare i dovuti riferimenti prima dell'inizio lavori, per dar modo di verificare la regolarità contributiva alla Pubblica amministrazione territorialmente competente. Il committente anche privato che ometta di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa esecutrice con le modalità di cui all'Allegato XVII, ai sensi del combinato disposto articolo 90 comma 9, lettera a) e articolo 157 D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, è sanzionabile con l'arresto o con l'ammenda. In caso di omesso intenzionale controllo DURC on-line da parte dell'organo preposto della Pubblica amministrazione (es. il responsabile dell'ufficio tecnico comunale) e in caso di omessa sospensione del titolo abilitativo in assenza di DURC, o in caso di Verifica negativa di regolarità, può essere ipotizzabile configurare a carico di chi non ha effettuato il controllo, il delitto di abuso d'ufficio ai sensi dell'articolo 323 cod. penale. In ultimo, anche se la normativa vigente impone la forma digitale, giova comunque ricordare che l'imprenditore che formi un falso DURC contenente l'attestazione non veritiera, incorre nel delitto ex articolo 477 del cod. penale, in base al quale⁵ *«il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, contraffà o altera certificati o autorizzazioni amministrative, ovvero, mediante contraffazione o alterazione, fa apparire adempite le condizioni richieste per la loro validità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni»*. La pena

¹ In forza del generale principio di potere-dovere ex articolo 27 T.U.

² Il «bene territoriale» è bene pubblico, inerente ad un interesse generale, ossia quello di conservare le cose ed il loro contesto, pur secondando i processi vitali della società. La «territorialità» è diventata parte integrante dell'agenda politica e «ragione sociale» di associazioni e comitati di cittadini, che rapidamente sorgono quando l'ambiente, il paesaggio, il clima o un prodotto tipico sono messi in pericolo. Perciò la posizione dell'ente pubblico, nella sua qualità di soggetto esponenziale della comunità, non tanto si qualifica per la titolarità di diritti di natura patrimoniale, quanto piuttosto per i poteri normativi e conformativi di cui esso si avvale per il perseguimento dell'interesse comune. Da «Il territorio e il «suo» governo», Diritto del governo del territorio, Maria agostina Cabiddu.

³ Cfr. l'articolo 90, comma 10°, T.U. 81/2008, secondo cui, per consentire la prevista sospensione del titolo abilitativo in caso di assenza e/o irregolarità DURC, «l'organo di vigilanza comunica l'inadempienza all'Amministrazione concedente.» Il combinato disposto articolo 90, comma 9°, lettera a) e articolo 157 del T.U. Sicur. 81/08 sanziona con l'arresto o con l'ammenda (reato contravvenzionale punibile anche a titolo colposo) la mancata verifica dell'idoneità tecnico-professionale di Imprese esecutrici.

⁴ Lettera c), articolo 90, comma 9°, T.U. Sicurezza 81/08.

⁵ In assenza di prova di colui che abbia materialmente formato il DURC falso, ma in caso di danno in *re ipsa* (ad es. quando l'imprenditore sia inadempiente nei versamenti), si configura il reato ex articolo 489 c.p. ai sensi del quale chiunque che, senza essere concorso nella falsità, faccia uso di un atto falso, soggiace alle pene stabilite negli articoli precedenti, ridotte di un terzo.

ALTRE TIPOLOGIE DI RICHIESTA DURC

7.1. Benefici normativi e contributivi

L'impresa ha necessità del requisito della regolarità contributiva DURC anche per la fruizione dei benefici normativi e contributivi¹.

Il Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 24 ottobre 2007 ha reso pienamente operative le disposizioni contenute nella Legge finanziaria del 2007 (articolo 1, commi 1175 e 1176, legge 27 dicembre 2006 n. 296).

Legge 27 dicembre 2006 n. 296

- Articolo 1, comma 1175: *«A decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale».*
- Articolo 1, comma 1176: *«Con decreto del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, sentiti gli Istituti previdenziali interessati e le Parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di rilascio, i contenuti analitici del documento unico di regolarità contributiva di cui al comma 1175, nonché le tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro da non considerare ostative al rilascio del documento medesimo».*

Giova sottolineare che, oltre al possesso della regolarità contributiva, i benefici normativi e contributivi sul lavoro sono subordinati al rispetto degli obblighi contributivi e all'osservanza degli accordi e dei Contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali, laddove sottoscritti², stipulati dalle Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

¹ Corte di Cassazione – Sentenza 25 ottobre 2018, n. 27108. Mancata presentazione telematica del D.M. 10 – Irregolarità contributive – Disconoscimento del diritto agli sgravi contributivi.

² Con Circolare n. 3/2017, l'Ispezzorato Nazionale del Lavoro ha fornito istruzioni in merito alla revoca delle agevolazioni concesse in termini di sgravi contributivi per l'assunzione di personale in possesso di determinati requisiti, in presen-

Il D.M. 24 ottobre 2007, emanato per dare attuazione all'articolo 1 sopra citato, ha regolamentato il DURC con riguardo alle agevolazioni ed ha individuato tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro, considerate ostative al rilascio del documento medesimo. L'articolo 9 del citato D.M. individua le irregolarità in materia di tutela delle condizioni di lavoro ostative al rilascio del DURC. In base al primo comma, la violazione, da parte del datore di lavoro o del dirigente responsabile, delle disposizioni penali e amministrative in materia di tutela delle condizioni di lavoro indicate nell'allegato A, accertata con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi, è causa ostativa al rilascio del DURC per i periodi indicati, con riferimento a ciascuna violazione prevista dallo stesso allegato del presente decreto. Questa previsione introduce, nei confronti delle imprese, la condizione necessaria del rispetto della normativa in materia lavoristica e di tutela delle condizioni di lavoro.

La Tabella A, allegata al D.M. 24 ottobre 2007, elenca le disposizioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro la cui violazione è causa ostativa al rilascio del DURC. Per ogni tipologia di violazione, viene dettagliata la descrizione ed il periodo di non rilascio del DURC, anche nel caso di azienda con situazione contributiva regolare. Il periodo è una sanzione accessoria che varia dai tre ai ventiquattro mesi, in base alla gravità della violazione accertata. L'interessato è tenuto ad autocertificare l'inesistenza a suo carico di provvedimenti definitivi in ordine alle suddette violazioni. Con la Circolare n. 5 del 30 gennaio 2008, il Ministero del Lavoro ha reso noto che la norma in questione non riguarda i DURC relativi agli appalti di opere pubbliche ed i lavori edili privati, bensì in via esclusiva è riferita ai DURC richiesti per ottenere benefici contributivi. Le imprese edili non sono pertanto tenute a rilasciare la suddetta certificazione nell'ambito di opere pubbliche e di lavori privati³.

Con Circolare n. 51 del 18 aprile 2008, l'INPS ha definito le modalità operative e procedurali per la verifica mensile del requisito di regolarità ed ha attribuito alla fattispecie la denominazione di «*DURC interno*», non essendo necessario procedere con l'emissione (per la normativa in materia vigente a quella data) da parte del medesimo Istituto richiedente. Con messaggio n. 2648 del 2 luglio 2018 l'INPS ha comunicato il nuovo processo di gestione relativo alla verifica della regolarità contributiva ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale di cui all'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il passaggio alla normativa DURC on-line ha segnato l'avvio del processo di allineamento del sistema definito «*DURC interno*», al sistema di verifica automatizzato del DURC on-line, avviato a decorrere dal 1° luglio 2015.

Il consolidamento della piattaforma DURC on-line ha consentito di pervenire, a far data dal mese di settembre 2017, all'allineamento dei due sistemi. Al fine di consentire un sistema di maggiore garanzia per le aziende, la Circolare in analisi rende noto che è stato realiz-

za di irregolarità contributive e delle altre condizioni individuate dall'articolo 1, comma 1175 della Legge n. 296/2006 accertate a seguito di visita ispettiva. Con nota protocollo n. 255/2017, l'INL ha fornito indicazioni operative.

³ Comunicazione CNCE n. 346 del 2008, punto 6.

IL DISTACCO

8.1. Definizione

L'istituto del distacco è disciplinato dall'articolo 30 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, con i successivi chiarimenti della Circolare 15 gennaio 2004, n. 3. L'ipotesi di distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa. Si tratta di una vicenda interna al rapporto, in quanto il distaccante resta l'unico titolare dello stesso. L'istituto del distacco viene legittimato anche al di fuori di una organizzazione imprenditoriale; sia il distaccante che il destinatario della prestazione possono anche non rivestire la veste professionale di imprenditore.

Le imprese coinvolte:

- *L'impresa distaccante*: è l'impresa «*noleggiate*», che ha la titolarità del rapporto con i lavoratori, compreso il potere disciplinare. Il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore. Il lavoratore è presente nella denuncia mensile Cassa edile.
- *L'impresa distaccataria*: è l'impresa «*utilizzatrice*», il lavoratore è sottoposto in taluni casi al suo potere direttivo e di controllo ed è presente nell'organizzazione.

Gli oneri relativi al trattamento normativo ed economico sono a carico esclusivamente del distaccante. Egli infatti è il datore di lavoro del lavoratore distaccato e come tale è soggetto a tutti gli obblighi di legge e contrattuali derivanti dal rapporto di lavoro. Nel caso di distacco, in via generale anche l'obbligo contributivo risulta a carico del datore di lavoro distaccante, originario titolare del rapporto di lavoro. Ai fini della determinazione del regime contributivo INPS applicabile dovrà farsi riferimento a quella del distaccante, oltre che alle mansioni svolte dal lavoratore durante il distacco; ciò vale qualsiasi sia l'attività del beneficiario. Per gli adempimenti INAIL, occorre invece fare riferimento alle concrete modalità di esecuzione della prestazione che, di fatto, si espleta nella realtà organizzativa e produttiva dell'impresa distaccataria presso cui il lavoratore viene temporaneamente inserito. L'obbligo contributivo sarà quindi correlato alle concrete situazioni di rischio esistenti e la tariffa del premio contributivo da applicare dal distaccante nei confronti del personale distaccato, sarà rapportata alle condizioni di rischio riconosciute all'impresa distaccataria. Nell'ipotesi di distacco del lavoratore di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 276/2003, il D.Lgs. n. 81/2008 dispone che tutti gli obblighi di prevenzione e protezione siano a carico del distaccataria, fatto salvo l'obbligo a carico del distaccante di informare e formare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali egli

viene distaccato. Il distacco rappresenta una legittima forma di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro che in via generale non richiede il consenso del distaccato. Come ha sottolineato il Ministero del lavoro nell'Interpello n. 1/2011, con il distacco *«non viene determinata una novazione soggettiva del rapporto di lavoro, ovvero il sorgere di un nuovo rapporto con il terzo beneficiario della prestazione, ma viene prodotto l'effetto di modificare le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, rispetto a quanto convenuto dalle parti nell'originario contratto di lavoro»*. Il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato; quando comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km da quella in cui il lavoratore è adibito, esso può avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive. Il distacco si configura quale legittimo esercizio del potere del datore di lavoro. Il consenso del lavoratore non è richiesto, dato il suo dovere di obbedienza ex articolo 2104 del c.c.. Solo qualora il distacco implichi un mutamento di mansioni, è necessario il consenso del lavoratore, coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 2103 del c.c. (*Prestazione del lavoro*). L'articolo 30, comma 4-bis del D.Lgs. n. 276/2003 esplicita la corretta qualificazione del distacco illegittimo: *«Quando il distacco avvenga in violazione del disposto di cui al comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2»*.

Il distacco è considerato lecito quando:

- a) soddisfa l'interesse del datore di lavoro distaccante, dal momento in cui avviene il distacco del lavoratore e per l'intera durata della prestazione svolta presso il datore distaccatario;
- b) il distacco possiede la caratteristica della temporaneità, anche se non è necessario predeterminarne la durata.

Tali condizioni devono essere lette in combinato disposto con la previsione normativa dell'articolo 96 del Contratto Collettivo nazionale di lavoro dell'edilizia. L'articolo in questione prevede che: *«nell'ambito di quanto consentito dal sistema legislativo e dalla prassi giuridica, il lavoratore edile può essere temporaneamente distaccato, previo suo consenso e con mansioni equivalenti da un'impresa edile ad un'altra, qualora esista l'interesse economico produttivo dell'impresa distaccante, anche con riguardo alla salvaguardia delle proprie professionalità, a che il lavoratore svolga la propria attività a favore dell'impresa distaccataria. Durante il periodo di distacco il lavoratore adempie all'obbligazione di prestare la propria opera nei confronti dell'impresa distaccataria, conservando il rapporto contrattuale con l'impresa distaccante. Al termine del periodo di distacco, il lavoratore rientra presso l'impresa distaccante. L'impresa distaccante evidenzierà nelle denunce alla Cassa edile la posizione di lavoratori distaccati»*.

Il Ministero del Lavoro ha ritenuto legittima la norma contrattuale e non in contrasto con la legge, in quanto trattasi di una norma di maggior favore rispetto a quanto previsto dall'articolo 30 del D.Lgs. n. 276/2003. Sempre per tale motivo, nonostante l'articolo 96

IL DURC NEI LAVORI PUBBLICI

9.1. Le opere pubbliche

Nei manuali giuridici, col termine di «*opere pubbliche*» si intende fare riferimento a quelle opere di ingegneria volte alla modificazione del mondo fisico, realizzate anche indirettamente da pubblici poteri, per corrispondere e soddisfare determinati interessi pubblici. Nell'ambito delle opere pubbliche occorre distinguere tra opere strutturali e infrastrutture. Altra distinzione fondamentale è quella tra opere di pubblica utilità ed opere pubbliche, come quella tra opere e lavori pubblici. Le opere strutturali riguardano quelle opere pubbliche che si concretizzano nella realizzazione di impianti o attrezzature destinate alla produzione di beni o servizi (ad esempio impianti industriali, strutture recettive e così via). Le infrastrutture sono dirette a definire l'assetto civile della collettività (sistema stradale, fognario, ecc.), nonché ad incidere sulle condizioni territoriali che rendono possibile lo sviluppo economico (porti e aeroporti, grandi reti di trasporto o comunicazione). Le opere di pubblica utilità sono quelle opere che, pur essendo realizzate da privati, sono assoggettate ad un particolare regime, che va dalla previsione di agevolazioni fiscali e finanziarie, alla possibilità di espropriare le aree necessarie, in ragione del rilievo attribuito al fine dell'utilità generale. Con la locuzione lavori pubblici si fa riferimento alle attività materiali di natura tecnica, dirette alla realizzazione delle opere pubbliche.

9.2. La competenza legislativa Stato/Regioni

Con riferimento all'articolo 117 della nostra Costituzione, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Riguardo all'argomento in analisi, lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- tutela della concorrenza;
- ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- previdenza sociale;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La concorrenza, in economia, è quella condizione nella quale più imprese competono, con pari diritti, sul medesimo mercato, inteso nella teorizzazione economica come l'incontro ideale tra domanda e offerta, producendo i medesimi beni o servizi (offerta) che soddisfano una pluralità di acquirenti (domanda); in concorrenza, nessuno degli operatori è in

grado di influenzare l'andamento delle contrattazioni con le proprie decisioni¹». Il riferimento giuridico della concorrenza risiede nel principio Costituzionale della libertà di iniziativa economica privata, articolo 41 della nostra Costituzione: *«l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»*.

Allo scopo di evitare la formazione di situazioni monopolistiche o oligopolistiche, garantendo che la concorrenza si svolga in modo corretto e leale, l'ordinamento giuridico prevede limiti legali (art. 2557 c.c.) e negoziali (art. 2596 c.c.). Sono inoltre, espressamente vietati atti configurabili come illeciti anticoncorrenziali (art. 2598 c.c.). Sempre con riferimento agli argomenti affrontati, sono materie di legislazione concorrente quelle relative alla tutela della salute e sicurezza del lavoro, alla protezione civile, al governo del territorio, ai porti e aeroporti civili, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla previdenza complementare e integrativa; valorizzazione dei beni culturali e ambientali. La sicurezza sul lavoro è una materia in relazione alla quale lo Stato prevede numerose misure di tutela preposte allo scopo di migliorare le condizioni di lavoro e ridurre la possibilità di infortuni ai lavoratori stessi. La normativa di riferimento è contenuta principalmente nella legge delega del 3 agosto 2007, n. 123 e nel successivo decreto attuativo del 9 aprile 2008, n. 81 (TUSIC), entrato in vigore il 15 maggio 2008 e successivamente modificato dal D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106. In estrema sintesi, il governo del territorio riguarda l'insieme delle norme e delle procedure che disciplinano l'urbanistica e l'edilizia, l'uso del territorio e la localizzazione di impianti o attività. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Questi principi possono essere oggetto di apposita disciplina, ma anche essere desunti dalle leggi già esistenti, secondo quanto ha stabilito la legge 5 giugno 2003, n. 131. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. La Corte Costituzionale, con Sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, ha stabilito che i lavori pubblici non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono. Essi pertan-

¹ Definizione presente in Wikipedia.

LA REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA NEL CODICE APPALTI

10.1. La storia recente

Prima di affrontare l'analisi, occorre rilevare che l'intera disciplina dettata dal Legislatore è ispirata ad alcuni principi di base, tra i quali fondamentale rilievo assumono quelli del buon andamento, della libera concorrenza, della parità di trattamento, di non discriminazione, della trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Tali principi, di conseguenza, costituiscono altrettanti canoni attraverso i quali debbono essere interpretate le disposizioni del Codice. Il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, ex articolo 97 della Costituzione, si articola nei principi di economicità, di efficacia e di precauzione. Quest'ultimo in riferimento alla protezione dell'ambiente, della salute, della sicurezza dei lavoratori, dell'incolumità pubblica.

Il Legislatore italiano in sede di recepimento delle tre direttive europee sugli appalti e concessioni pubblici ha emanato il D.Lgs. n. 50/2016¹. Esisteva già un codice, il D.Lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), corredato dal D.P.R. n. 207/2010 (*Regolamento di esecuzione e attuazione del codice*), oltre che da una serie di altri atti normativi, primari o secondari, per specifici settori. A sua volta, il codice del 2006 ha rappresentato al tempo stesso un'operazione di recepimento di due direttive europee del 2004 (nn. 17 e 18), relative, rispettivamente, ai settori ordinari e ai settori speciali, nonché di riordino delle previgenti disposizioni sparse in una serie numerosa di atti normativi primari e secondari. L'impostazione, figlia della legge Merloni del 1994, era quella di un azzeramento formale della discrezionalità delle Stazioni appaltanti, intervenendo sugli appalti pubblici con norme di assoluto rigore. Il D.Lgs. n. 50/2016 abroga il vecchio D.Lgs. n. 163/2006 ed una buona parte del relativo D.P.R. n. 207/2010. Già prima dell'emanazione del D.Lgs. n. 50/2016 tra le criticità erano in rilievo la bulimia normativa ed il numero esorbitante di Stazioni appaltanti, con la ricerca di nuovi mezzi di prevenzione della corruzione. La Legge delega n. 11/2016, entrata in vigore dal 13 febbraio 2016, sul piano formale, ha previsto un codice snello, demandando alle linee guida i dettagli e, sul piano sostanziale, ha tra le altre cose, stabilito la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la loro qualificazione, oltre alla qualificazione degli operatori economici, la standardizzazione delle procedure e la piena informatizzazione delle gare, il rafforzamento e la modernizzazio-

¹ Si tratta delle direttive n. 2014/24/UE sugli appalti nei settori ordinari, n. 2014/25/UE sugli appalti nei settori speciali e n. 2014/23/UE sui contratti di concessione. Esse sostituiscono e abrogano le direttive 2014/18 e 2014/17, mentre lasciano in vita le c.d. «direttive ricorsi» e la «direttiva sugli appalti nei settori di difesa e sicurezza».

ne della vigilanza, questa ultima affidata in via generale ad ANAC, ma con altre competenze specifiche di altri soggetti rilevanti. Questi sono da sempre principi che si muovono in una prospettiva di efficienza economica. La delega ha considerato la spesa pubblica per i contratti anche come leva di politiche ambientali, sociali, giuslavoristiche. Flessibilità delle procedure e inflessibilità dei controlli. Occorre un grande lavoro organico per la «*qualità della regolazione*», e non solo intesa come «*qualità formale*» dei testi normativi, quanto «*qualità sostanziale delle regole*», che devono essere delle «*buone regole*» nella sostanza². Una buona legge è una legge necessaria, chiara e comprensibile, completa, sistematica (Cons. St., sez. norm., 21 maggio 2007 n. 2024, reso sul piano di azione per la semplificazione).

«Volete prevenire i delitti? Fate che le leggi siano chiare, semplici, e che tutta la forza della Nazione sia condensata a difenderle, e nessuna parte di esse sia impegnata a distruggerle. La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggiore impressione che non il timore di un altro più terribile, unito alla speranza dell'impunità» (Cesare Beccaria, 1738-1794).

10.2. Il DURC nelle fasi dei lavori

La legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, recante «*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*» (G.U. n. 194 del 20 agosto 2013), al Titolo II, Capo I, articolo 31 «*Semplificazioni in materia di DURC*» delinea il quadro normativo di riferimento. Nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, i soggetti legittimati acquisiscono d'ufficio, attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità:

- a) per la verifica della dichiarazione;
- b) per l'aggiudicazione del contratto;
- c) per la stipula del contratto;
- d) per il pagamento degli stati avanzamento dei lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture;
- e) per il certificato di collaudo, il certificato di regolare esecuzione, il certificato di verifica di conformità, l'attestazione di regolare esecuzione, e il pagamento del saldo finale.

I soggetti legittimati utilizzano il DURC in corso di validità, acquisito per l'ipotesi di cui alla lettera a), anche per le ipotesi di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma nonché per contratti pubblici di lavori, servizi e forniture diversi da quelli per i quali è stato espressamente acquisito. Dopo la stipula del contratto, essi acquisiscono il DURC ogni centoventi giorni e lo utilizzano per le finalità di cui alle lettere d) ed e), fatta eccezione per il pagamento del saldo finale per il quale è in ogni caso necessaria l'acquisizione di un nuovo DURC. Nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, i medesimi acquisiscono d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità relativo ai subappaltatori ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 105, comma 4,

² Consiglio di Stato 25 ottobre 2004, n. 2.

FORME DI ESTERNALIZZAZIONE DEL LAVORO

11.1. Introduzione

Le nuove forme di esternalizzazione del lavoro impongono un ripensamento delle tradizionali tecniche di tutela del lavoratore, nonché una rilettura della fattispecie tipica del lavoro subordinato. In sintesi, l'articolo 2094 del c.c. diventa una delle possibili alternative per procurarsi lavoro, la modalità diretta, ma non l'unica. Occorre fin da subito entrare nello specifico, rilevando che, laddove il contratto di appalto sia caratterizzato da una bassa intensità organizzativa perché i mezzi materiali impiegati dall'appaltatore risultino esigui dinanzi ai beni immateriali, la soglia minima di imprenditorialità dell'appaltatore, necessaria ai fini della genuinità dell'appalto, può consistere anche nel solo esercizio del potere direttivo¹.

Negli anni, la giurisprudenza ha iniziato un'opera di adeguamento del dato normativo al mutato contesto produttivo, ridefinendo la linea di confine tra appalto genuino e interposizione vietata. La genuinità dell'appalto era accertata con indici coincidenti, di fatto, con quelli utilizzati nella qualificazione del lavoro subordinato. In tutti gli altri casi, l'impiego di sola forza lavoro configurava una fornitura di mere prestazioni di lavoro vietata e soggetta alla sanzione civilistica della imputazione del rapporto di lavoro in capo all'effettivo utilizzatore². Con il D.Lgs. n. 276/2003 è stata portata a compimento la progressiva regolazione e specificazione, a livello normativo, dei confini esistenti tra l'area del lecito e l'area dell'illecito, attraverso un definitivo ampliamento della prima a scapito della seconda. Il Legislatore del 2003 ha introdotto un sistema di rimedi incentrato non più sulla saldatura tra rapporto di lavoro ed organizzazione produttiva, ma sull'affiancamento di entrambi gli imprenditori coinvolti nella operazione economica rispetto ad obblighi e responsabilità propri del datore di lavoro. L'opzione del Legislatore del 2003 risulta limitata dal punto di vista quantitativo, non estendendo la responsabilità solidale al trattamento normativo, e qualitativo della tutela, non essendo prevista una regola di parità di trattamento. Però nell'attuale sistema risulta preponderante l'effica-

¹ Cassazione: genuinità dell'appalto e uso mezzi del committente. Con la Sentenza n. 14371 del 8 luglio 2020, la Cassazione afferma che può essere considerato genuino anche l'appalto in cui vengano utilizzati i mezzi di proprietà del committente, a condizione che l'appaltatore provi di apportare altri beni immateriali indispensabili per l'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto del contratto. L'utilizzazione, da parte dell'appaltatore, di capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante integra la fattispecie di interposizione illecita di manodopera solo quando sia di rilevanza tale da rendere del tutto marginale ed accessorio l'apporto dell'appaltatore. Quest'ultima circostanza non risulta configurabile laddove l'appaltatore apporti *know how*, *software* e, in genere, beni immateriali aventi rilievo preminente nell'economia dell'appalto. Conseguentemente, in presenza di apprezzabili indici di autonomia organizzativa, è possibile provare la genuinità dell'appalto.

² Articolo 1, comma 5, Legge n. 1369/1960.

cia generalizzata della responsabilità solidale con riferimento a tutti i tipi di appalto, senza più alcuna distinzione tra appalti interni, esterni, di opera o di servizi, nonché a tutti i soggetti coinvolti nella filiera, dal committente all'appaltatore fino all'ultimo dei subappaltatori.

Il rischio di vedersi assoggettate alle «nuove» regole solidali che circondano l'appalto, con un conseguente aumento dei costi, dovrebbe verosimilmente condurre le imprese committenti a scegliere partners contrattuali seri ed economicamente affidabili.

La regola della responsabilità solidale si avvia a diventare, nell'ambito di un sistema produttivo che ha trasformato la logica di filiera in una catena di valore, il paradigma generale di tutela del lavoro negli appalti. A mutare sono stati gli equilibri del sistema rimediabile predisposto dal Legislatore a tutela del lavoro negli appalti, non più attraverso lo schema del rapporto di lavoro, bensì attraverso un contratto commerciale. Nonostante tutto occorre rilevare che la responsabilità solidale si presenta come una tecnica rimediabile imperfetta, che non è in grado di assicurare uguali standards di tutela nell'ambito di svariate ipotesi di regolazione della materia. Da tempo la dottrina si preoccupa di esaminare le difficoltà che la contrattazione collettiva incontra nella disciplina delle moderne forme di esternalizzazione, che rendono quasi impossibile esercitare l'attività sindacale nei luoghi di lavoro. Sembra quindi che un effettivo ruolo della contrattazione collettiva, nel governo dei fenomeni di esternalizzazione, possa giocarsi in particolar misura, attraverso l'individuazione di nuove forme di partecipazione sindacale³.

11.2. Il Contratto di appalto

L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro (art. 1655 c.c.). L'organizzazione dei mezzi necessari e la gestione a proprio rischio richiamano direttamente i requisiti dell'attività d'impresa (art. 2082 c.c.). L'appaltatore, a differenza del prestatore d'opera (art. 2222 c.c.) è necessariamente un imprenditore. L'elemento oggettivo che distingue il contratto d'appalto dal contratto di lavoro subordinato è l'autonomia. L'appalto è un contratto consensuale, con effetti obbligatori, con prestazioni corrispettive, generalmente (salve le disposizioni previste in materia di appalti pubblici e di altre residuali) a forma libera ed essenzialmente oneroso. Il corrispettivo è previsto espressamente che sia costituito dal denaro: il prezzo può essere determinato globalmente con riferimento all'intera opera, oppure per singole unità di misura. Il pagamento può avvenire in un'unica soluzione ad opera compiuta, oppure in proporzione all'opera eseguita (art. 1666 c.c.) in seguito alla verifica del c.d. stato di avanzamento dei lavori.

³ Il D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 2550, mostra di muoversi in questa direzione, attraverso la progressiva estensione degli obblighi di informazione e consultazione gravanti sul datore di lavoro alle ipotesi di mutamenti degli assetti organizzativi dell'impresa. Il D.Lgs. n. 25/2007 ha introdotto senza dubbio un'interessante prospettiva di partecipazione dei lavoratori rispetto alle decisioni imprenditoriali che possono incidere sull'organizzazione d'impresa, ivi incluse le operazioni di esternalizzazione. Tuttavia, la debolezza del sistema sanzionatorio che assiste gli obblighi in questione rende deboli le prospettive di efficacia della disciplina.

LE OBBLIGAZIONI SOLIDALI PASSIVE

12.1. Nozione

Il DURC positivo non impedisce agli Istituti e alle Casse edili il potere/dovere sanzionatorio e di riscossione coattiva, fino al pagamento del debito totale, anche attraverso lo strumento della Responsabilità solidale. Per introdurre l'Istituto, risulta opportuno ripercorrere la definizione giuridica di «*obbligazione solidale passiva*». Il termine «*obbligazione*» indica la relazione che intercorre tra la situazione di svantaggio di un soggetto (debitore o obbligato), caratterizzata dalla necessità di agire nei confronti e per il soddisfacimento dell'interesse di un altro soggetto (il creditore) e una situazione giuridica di vantaggio (il diritto di credito) contraddistinta da una facoltà tipica (la pretesa) che consente al suo titolare di attivarsi per ottenere la prestazione dovutagli¹.

L'articolo 1174 del codice civile definisce i tratti essenziali delle obbligazioni:

- l'oggetto dell'obbligazione è costituito dalla prestazione del debitore, dal comportamento che questi dovrà tenere;
- la prestazione deve essere suscettibile di valutazione economica;
- essa deve corrispondere ad un interesse, anche non patrimoniale, del creditore.

Non può esservi diritto di credito senza obbligazione e viceversa. Qualora il debitore non assuma il comportamento per il quale si era obbligato, quindi risulti inadempiente, il debito deve gravare sul suo patrimonio, vincolandolo al soddisfacimento dell'interesse del creditore. Con il termine responsabilità patrimoniale del debitore viene indicato tale assoggettamento o vincolo del patrimonio. L'art. 1173 del codice civile contiene le fonti, ossia l'elenco degli atti e/o dei fatti da cui le obbligazioni possono scaturire:

- il contratto (art. 1321 ss. c.c.);
- il fatto illecito (art. 2043 ss. c.c.);
- ogni altro atto o fatto idoneo a produrre obbligazioni in conformità dell'ordinamento giuridico (artt. 1987 ss., 2028 ss., 2033 ss., 2041 ss. c.c.).

I soggetti del rapporto obbligatorio sono il creditore e il debitore. Essi sono normalmente determinati, anche se l'identificazione dell'obbligato può derivare da un presupposto legale, con riguardo alla titolarità di certi dritti. L'obbligazione può presentare una configurazione soggettivamente complessa: una delle due parti, oppure entrambe possono essere composte da una pluralità di soggetti (due o più), anche se la prestazione risulta unica. Le obbligazioni in solido, divisibili e indivisibili, sono disciplinate agli articoli 1292-1313 del c.c. e pre-

¹ Diritto Privato, Tomo secondo, UTET GIURIDICA, pp. 405, 406.

sentano una duplice specificità comune: la struttura soggettiva plurima dal lato del credito e/o dal lato del debito e l'unicità della prestazione. Esse sono denominate obbligazioni soggettivamente complesse. Questa categoria è stata elaborata dalla dottrina, enucleando alcuni elementi costitutivi propri.

- una pluralità di debitori e/o di creditori «collegati da un vincolo di comunione che, dal punto di vista strutturale, si traduce in una contitolarità della posizione debitoria e/o creditoria;
- l'unicità della prestazione per tutti i debitori e/o verso tutti i creditori;
- l'unicità della fonte dell'obbligazione.

Nello specifico, le obbligazioni solidali (o in solido) presuppongono la divisibilità della prestazione e si attuano in modo solidale. Tralasciando la fattispecie dell'obbligazione soggettivamente complessa dal lato del credito, quella dal lato del debito (la c.d. «*solidarietà passiva*») è definita dall'articolo 1292 del c.c. (*Nozione della solidarietà*): «*L'obbligazione è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità e l'adempimento da parte di uno libera gli altri; oppure quando tra più creditori ciascuno ha diritto di chiedere l'adempimento dell'intera obbligazione e l'adempimento conseguito da uno di essi libera il debitore verso tutti i creditori*»².

La funzione principale della solidarietà passiva nell'ambito dell'ordinamento positivo è quella di rafforzare la tutela del creditore, il quale potrà agire verso una pluralità di debitori per l'adempimento dell'intera obbligazione e potrà avere a garanzia del proprio credito tanti patrimoni quanti sono i debitori. Il creditore viene tutelato dalla possibilità dell'inadempimento e viene facilitato nell'esazione del proprio credito, mentre il debitore, non solo rischia di anticipare quello che spetta ad altri, ma anche la loro insolvenza.

La solidarietà passiva opera in modo automatico ed è posta come regola generale di attuazione del rapporto da parte di più condebitori legati da un vincolo di comunione. È altresì prevista la c.d. «*presunzione di solidarietà passiva*»: i condebitori sono tenuti in solido se dalla legge o dal titolo non risulta diversamente.³ La ratio della solidarietà passiva⁴ è da ricercare nelle ragioni per le quali la legge ritiene opportuno rafforzare il credito mediante la solidarietà. Tali ragioni, in particolare, emergono quando la presunzione di soli-

² Giorgio Passarin, *Le obbligazioni condominiali non soggiacciono alla solidarietà* (Cassazione Civile, sez. II, sentenza 9 gennaio 2017, n. 199). Cfr. Cassazione Civile, sezione tributaria, ordinanza 23 giugno 2017, n. 15787, Cassazione Civile, sez. II, sentenza 4 giugno 2008, n. 14813.

³ Cass. n. 16125 del 2006.

⁴ Branca G., *Obbligazioni solidali, correali, collettive*, in Riv. Dir. Civ., 1957. Giorgianni M., voce *Obbligazione solidale e parziaria*, in Nov. Dig. It., XI, Torino, 1965.; Rubino D., *Obbligazioni alternative, obbligazioni in solido, obbligazioni divisibili e indivisibili: artt. 1285-1320*, in Comm. Cod. Civ. Scialoja-Branca, Bologna-Roma, Zanichelli *Foro Italiano*, 1968; De Cristofaro M., *Sulla contitolarità del rapporto obbligatorio*, in Riv. Dir. Civ., 1969, II; Busnelli F.D., *L'obbligazione soggettivamente complessa*, Giuffrè, Milano, 1974; *Deacutism, Solidarietà ed eadem causa obbligandi in presenza di diverse fonti contrattuali di responsabilità*, in Riv. Dir. Civ., 1976, II, 36 ss.; Frasson S., *Le obbligazioni in solido*, in Riv. Dir. Civ., 1976, II, 134 ss.; Busnelli F.D., voce *Obbligazioni soggettivamente complesse*, in Enc. Dir., XXIX, Milano, 1979; Di Majo A., voce *Obbligazioni solidali (e indivisibili)*, in Enc. Dir., XXIX, Milano, 1979; Mazzoni C.M., *Le obbligazioni solidali e indivisibili*, in Trattato di Diritto pri-

LA RESPONSABILITÀ SOLIDALE NEGLI APPALTI

13.1. La tutela dei lavoratori

La legge, nel valutare l'operazione economica complessa che si realizza con il contratto di appalto e che coinvolge i contratti di lavoro, riconosce la sussistenza di un «*interesse comune*» in capo al committente e all'appaltatore, ed è tale interesse a giustificare l'opera della solidarietà. Appaltatore e committente traggono un comune vantaggio dall'operazione economica complessa che si realizza dal contemporaneo operare del contratto d'appalto e del contratto di lavoro. Tale comune vantaggio si sostanzia nell'interesse a ricevere, l'appaltatore direttamente, il committente indirettamente, la controprestazione del lavoratore: le sue opere, appunto.

Le opere dei lavoratori utilizzati nell'appalto, inserite nel processo produttivo organizzato e diretto dall'appaltatore, consentono all'appaltatore di adempiere direttamente alla propria obbligazione, di realizzare l'opera o il servizio dedotti nel contratto di appalto, ed al committente di ottenere indirettamente, attraverso l'utilizzazione dell'organizzazione produttiva dell'appaltatore, comprensiva delle stesse opere dei lavoratori. È così che l'organizzazione produttiva dell'appaltatore diventa il veicolo attraverso cui le prestazioni dei lavoratori, in essa inserite con vincolo di subordinazione e con autonoma organizzazione e direzione da parte del datore di lavoro-appaltatore, si immettono nel processo produttivo del committente. Attraverso il contratto di appalto il committente utilizza l'organizzazione imprenditoriale dell'appaltatore, comprensiva della forza lavoro, necessaria per la produzione dell'opera o per l'esecuzione del servizio dedotti nel contratto d'appalto. Tale nesso funzionale, che lega il contratto d'appalto e i contratti di lavoro, è idoneo a fondare la valutazione legislativa di convenienza circa l'operatività della regola della responsabilità solidale tra committente e appaltatore. La responsabilità solidale diventa, così, lo strumento giuridico con il quale l'ordinamento ricollega, al rapporto di lavoro e agli obblighi che ne derivano, quell'imprenditore che, attraverso la stipula di un contratto commerciale con un altro imprenditore, utilizza le prestazioni lavorative alle dipendenze di quest'ultimo. La ratio delle obbligazioni solidali in materia di appalti è quindi quella di far discendere delle conseguenze giuridiche – oltre che economiche – in capo ai due imprenditori che traggono comune vantaggio dall'utilizzo diretto e indiretto delle prestazioni lavorative. Il committente, pur rimanendo terzo rispetto al contratto di lavoro tra appaltatore e lavoratore, diventa diretto debitore del lavoratore: committente e lavoratore sono, così, uniti da un rapporto giuridico, distinto e autonomo rispetto a quello che lega il lavoratore all'appaltatore. L'operatività della responsabilità solidale tra committente e appaltatore permette l'emersio-

ne, a livello giuridico, di un legame che, altrimenti, avrebbe un rilievo soltanto economico. Il contratto di lavoro tra appaltatore e lavoratore non è stipulato per l'esercizio dell'attività del committente, ma esclusivamente per l'esercizio dell'attività dell'appaltatore. Il fatto, poi, che la prestazione lavorativa sia strumentale all'organizzazione produttiva del committente non vuol dire che il contratto di lavoro non sia, in primis, idoneo, in quanto atto di organizzazione dell'impresa appaltatrice, a soddisfare l'interesse e le esigenze produttive dell'appaltatore, vi è anche di mettere a disposizione del committente, attraverso il contratto di appalto, la prestazione di lavoro. Tale carattere strumentale della prestazione di lavoro rispetto all'esercizio di un'impresa diversa (committente) da quella del titolare del contratto esaurirebbe i propri effetti sul terreno meramente economico se la legge non intervenisse a disciplinarne gli effetti giuridici, attraverso il riconoscimento di un nesso funzionale tra i due distinti contratti, nesso che giustifica l'operatività della solidarietà.

Da tale «operazione giuridica» non si origina alcuna «modificazione soggettiva» del rapporto contrattuale. Tuttavia, è altrettanto evidente che «l'ingresso» della prestazione lavorativa – per il tramite dell'organizzazione produttiva dell'appaltatore – nella sfera organizzativa e patrimoniale del committente, è in grado di «reagire» sulla sfera giuridica di quest'ultimo. Allo stesso tempo, pur realizzando la prestazione lavorativa l'interesse tipico del datore di lavoro-appaltatore, essa assolve ad una funzione strumentale rispetto ad un autonomo rapporto (contratto d'appalto) del datore di lavoro appaltatore con il terzo committente, quindi produce delle conseguenze proprio su quella «zona del rapporto» data dall'organizzazione del lavoro, cui si ricollegano i tipici poteri datoriali. L'attività di coordinamento dell'appaltatore e l'esercizio del potere direttivo e disciplinare dovranno essere riferite anche alla diversa e distinta situazione contrattuale che lega il datore di lavoro-appaltatore e il terzo-committente, a sua volta creditore di uno specifico risultato nei riguardi del datore di lavoro. In tema di appalti è particolarmente arduo il contemperamento tra le esigenze dei lavoratori (i quali, a prescindere dal datore di lavoro da cui dipendono, sono interessati a vedere tutelati i propri diritti e le proprie posizioni creditorie, i trattamenti retributivi e quelli previdenziali) e le ragioni dell'impresa (che tende a trasformare e adattare la struttura produttiva secondo calcoli organizzativi ed economici). La disciplina legislativa posta a garanzia dei crediti di lavoro negli appalti ha subito, nel corso del tempo, importanti modifiche e si è oggi stratificata attorno a due norme fondamentali: l'articolo 1676 c.c. e l'articolo 29, comma 2, D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, stante l'abrogazione dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369. Tali norme hanno come obiettivo quello di rafforzare la sfera patrimoniale dei lavoratori, la quale risulta garantita oltre che dal datore di lavoro (appaltatore), anche dal committente e da tutti quanti assumano la veste di subappaltanti nella filiera contrattuale, attraverso il riconoscimento in capo a committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori di diverse forme di responsabilità solidale relative ai crediti dei lavoratori utilizzati nell'appalto¹.

¹ L'uso di tecniche di corresponsabilizzazione del committente nella funzione di tutela del lavoratore è indice delle difficoltà che incontra il diritto del lavoro nella disciplina delle esternalizzazioni. La domanda su cui storicamente

L'AMBITO SOGGETTIVO DELLA DISCIPLINA

14.1. Il lavoratore subordinato

Il lavoratore subordinato è il legittimato attivo della disciplina in analisi. Nei modelli organizzativi, struttura interna/rapporti con i terzi, in generale domina il contratto. Per questo motivo il nostro Codice civile, nel quinto libro, intitolato «*del lavoro*», comprende sia il regime dell'impresa individuale e collettiva, che elementi relativi al lavoro subordinato ed autonomo. L'articolo 2094 del c.c. riporta: «*È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore*». Si evincono tre indici: la collaborazione, la dipendenza, l'etero direzione. Elementi sintomatici della subordinazione non tratti dalla realtà sociale, ma interni all'ordinamento, facenti parte del diritto vivente, arricchiscono l'articolo 2094 del c.c..

Nonostante l'abrogazione la Legge n. 1369/1960 emerge sempre la distinzione tra appalto vero, lecito, ed interposizione. Quando viene svolta un'attività da un soggetto che non è quello autorizzato e in assenza di quei requisiti che danno titolo a svolgere quella attività, l'effetto di questa illegittimità è che i lavoratori si considerano alle dipendenze di colui che abbia effettivamente utilizzato le loro prestazioni. Nell'articolo 409, n. 3 del Codice di procedura civile troviamo elementi testualmente usati dalla giurisprudenza in ambito di lavoro subordinato speciale (il lavoro sportivo, legge del 1991): la continuità, la sottoposizione a poteri di coordinamento, la durata della prestazione espressiva della dipendenza.

Nel D.Lgs. n. 81/2015 troviamo un sottotipo della para subordinazione. Esso dice «*si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro*». Occorre considerare il trasferimento sul piano normativo del dato sociale. Mentre secondo la dottrina si parte dalla descrizione della fattispecie per decidere quale normativa applicare, per la giurisprudenza se vengono applicati determinati criteri siamo dentro la fattispecie. Quindi, mentre il metodo sussuntivo è rigido, il metodo tipologico è flessibile ed elastico.

Anche il rapporto di lavoro all'interno della società può prestarsi a mascherare un rapporto di lavoro subordinato. Una specie particolare di contratto di società è la società cooperativa. Inoltre, con la trasformazione dei modi di produzione e con lo sviluppo del modello organizzativo definito «*post fordista*» il ciclo produttivo dell'impresa, tende a scomporsi in fasi diverse, svolte da soggetti differenti. Le nuove forme di lavoro dell'era post-industriale,

impongono un ripensamento delle tradizionali tecniche di tutela del lavoratore e una rilettura della fattispecie tipica lavoro subordinato¹. L'articolo 2094 del c.c., diventa una delle alternative per procurarsi lavoro, ma non l'unica possibilità².

14.2. Gli enti previdenziali e assicurativi

Come ben noto, il rapporto previdenziale è un rapporto trilatero che vede protagonisti tre soggetti: il lavoratore dipendente, il datore di lavoro, l'ente previdenziale. Mentre il rapporto lavoratore-datore di lavoro, viene instaurato subito nel momento in cui si costituisce il rapporto, sussistono altri due rapporti che si vengono a creare nel sistema previdenziale, autonomi tra di loro:

- il rapporto tra il datore di lavoro e l'ente previdenziale, rapporto finalizzato al finanziamento del sistema. In questo rapporto il datore di lavoro è tenuto a versare all'ente i contributi. Si parla appunto di finanziamento del sistema previdenziale;
- il rapporto tra ente previdenziale ed il lavoratore: questo tipo di rapporto si instaura solo al generarsi dell'evento bisognoso di tutela, espressamente previsto dalla costituzione all'articolo.

Questi due rapporti sono completamente autonomi tra di loro. Per l'automaticità delle prestazioni (art. 2116 c.c.) la prestazione previdenziale viene versata indipendentemente dal pagamento del premio da parte del datore di lavoro all'ente previdenziale. Ciò non accade in ambito privato. I diritti previdenziali, quali diritti sociali, godono dello statuto giuridico proprio dei diritti fondamentali. Essi sono diritti personali, irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, inviolabili³. Come tali sono tutelati anche contro eventuali atti dispositivi degli stessi interessati, a conferma della loro valenza pubblicistica⁴. L'articolo 2115, comma 3 del c.c., stabilisce che è nullo qualsiasi patto diretto ad eludere diritti ed obblighi relativi alla previdenza.

Va riconosciuta l'autonomia del rapporto previdenziale dal rapporto di lavoro. Lo status previdenziale delle obbligazioni del datore di lavoro, concernenti la tutela dei propri dipendenti non possono ritenersi inserite nel contratto di lavoro. Esse sono solo interferenti, ma autonome dal contratto di lavoro, anche se trovano fonte e giustificazione in quest'ultimo. I rapporti giuridici inerenti agli aspetti sociali del lavoro confluiscono con i rapporti giuridici nascenti dal contratto di lavoro, dai quali, però, si mantengono disgiunti, nella costituzione dello status del lavoratore. Il principio dell'autonomia dei due rapporti si rive-

¹ Il lavoro «*si declina al plurale*» e la nozione di subordinazione perde la sua «*attitudine selettiva*», non rappresentando più l'unico modo di prestare lavoro o di utilizzare la manodopera da parte del datore di lavoro.

Nogler L. – Ancora su «*tipo*».

Corazza L. – Contractual integration.

² Speciale V., L'articolazione della fattispecie, Carinci F. – Il lavoro subordinato, t. II, Perulli A., *Il rapporto individuale di lavoro: costituzione e svolgimento*, 2007, Giappichelli, Torino, 115 ss.

³ Maurizio Cinelli, *La tutela dei diritti in generale*, Diritto della previdenza sociale, Maurizio Cinelli, G. Giappichelli editore, Torino, 2016.

⁴ Cfr. Corte Cost 13 febbraio 1969, n. 22; Cass., sez. un., 17 giugno 1982, n. 3676.

LA SICUREZZA NEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI

15.1. Introduzione

Sicurezza significa svolgimento dell'attività lavorativa in condizioni tali che la vita, l'incolumità fisica e la salute non siano esposte a pericolo. Oggetto di tutela non è esclusivamente il lavoratore e la sua integrità fisica, ma anche, ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione, «*la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*».

L'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970 n. 300) attribuisce alle rappresentanze sindacali il diritto al controllo dell'effettiva osservanza della normativa sulla sicurezza e del relativo potere di promuovere l'attuazione delle relative misure, con corale condivisione tra sindacati ed imprese. È un requisito imprescindibile da pianificare e implementare in ogni azienda, in modo da prevedere puntualmente le misure da adottare al fine di evitare gli infortuni sui luoghi di lavoro.

Il Legislatore, con l'articolo 2087 del c.c. (*Tutela delle condizioni di Lavoro*) ha costruito l'architrave del sistema prevenzionistico: «*L'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'Impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*».

La prevenzione è la chiave di lettura di tutta la normativa posta a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Il concetto di prevenzione, caratterizzato dall'evitabilità e dalla prevedibilità è destinato ad ampliarsi per l'esigenza di adeguamento alle nuove complessità. Pensiamo alla prevenzione informativa, intesa come attività finalizzata a fornire ai lavoratori le necessarie istruzioni sui rischi dell'ambiente di lavoro e sulle misure di sicurezza, nonché sui pericoli specifici delle mansioni svolte. Pensiamo inoltre alla prevenzione formativa, per avviare un auspicato cambiamento culturale; alla prevenzione concertata, diretta ad evitare rapporti di conflittualità tra azienda e prestatori sui temi più significativi della sicurezza, alla prevenzione vigilata, relativa alle ipotesi in cui appositi organi svolgono compiti di controllo specifico.

La prevenzione ha natura ed essenza interdisciplinare, con l'unico obiettivo della protezione dell'uomo. La matrice della sicurezza ha in comune con il diritto del lavoro il rapporto di lavoro tra datore e prestatore, anche se essa investe tutte le attività dell'uomo e delle macchine nelle varie fasi della produzione, della distribuzione e del consumo di beni e servizi. Sono riconducibili al contenuto del rapporto di lavoro, in quanto espressione del debito di sicurezza che il datore di lavoro assume nei confronti dei dipendenti, non solo l'obbligazione generale dell'articolo 2087 del c.c., ma anche l'obbligo di indennizzo in caso di infor-

tunio, malattia, gravidanza o puerperio, di cui all'articolo 2010 del c.c. e l'obbligo di costituzione di una rendita in caso di danno pensionistico per irregolare contribuzione previsto dall'articolo 2126, 2 comma, del c.c.¹.

L'imprenditore è garante dell'integrità fisica dei prestatori di lavoro. L'articolo 2087 delinea un «*modello di comportamento*» dell'imprenditore. Tale articolo è una norma di carattere generale e sussidiario di integrazione della specifica normativa antinfortunistica, con riferimento all'interesse primario della garanzia della sicurezza del lavoro.

Il settore della tutela della salute e della sicurezza presenta profili del tutto peculiari nel caso di svolgimento di attività lavorativa in regime di appalto. È noto come i fenomeni di outsourcing producano svariati effetti sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori in essi coinvolti. Il primo effetto che deriva dalla contemporanea presenza di diverse organizzazioni imprenditoriali che partecipano, nello stesso ambiente di lavoro e con attività interconnesse, alla realizzazione dello stesso risultato produttivo finale, è quello di elevare in modo esponenziale i pericoli per la salute e la sicurezza dei lavoratori, creando rischi «*aggiuntivi*», ulteriori rispetto a quelli normalmente presenti nell'ambiente lavorativo. Il secondo effetto fondamentale che deriva dall'operare congiunto di diversi imprenditori nello stesso ambiente di lavoro, è quello di rendere particolarmente complesso il meccanismo di imputazione delle responsabilità in materia di sicurezza in capo ad un unico soggetto. In assenza di puntuali previsioni legislative di segno contrario, l'obbligo di sicurezza di cui all'articolo 2087 del c.c., dovrebbe gravare unicamente sul datore di lavoro appaltatore.

Nonostante la norma si riferisca all'imprenditore, è pacifico che il debitore dell'obbligo di sicurezza sia il datore di lavoro, il quale, proprio perché esercita un'attività economica, deve perciò garantire l'adozione di tutti i sistemi in possesso della tecnica atti a prevenire e proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori nonché a salvaguardare la personalità morale degli stessi. D'altra parte che questa sia la regola generale lo si ricava implicitamente dallo stesso articolo 1655 del c.c.: «*L'appalto è il contratto con il quale una parte assume con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di una opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro*». La combinazione di questi due principi generali ha, per lungo tempo, impedito una diversa suddivisione dell'obbligo di sicurezza tra appaltatore e committente, nonostante la consapevolezza che, nell'ambito degli appalti, il committente fosse l'unico soggetto in grado di predisporre le misure di prevenzione idonee a garantire un ambiente salubre e sicuro.

A partire dall'entrata in vigore del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, e fino ad arrivare al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (TUSIC), il Legislatore ha previsto, in via eccezionale rispetto alla disciplina generale dell'obbligo di sicurezza posta dall'articolo 2087 del c.c. e in ossequio al principio di «*effettività*» che informa la materia, diversi obblighi di sicurezza, basati sul principio di effettività, già da tempo recepito in giurisprudenza.²

¹ Diritto della previdenza sociale, Maurizio Cinelli, G. Giappichelli editore – Torino, 2016.

² V. per tutte, Cass. Pen. 17 gennaio 1986; Cass. Pen. 21 giugno 1991, n. 11934; Cass. Pen. 5 dicembre 2003, n. 4981), è stato oggi codificato dall'articolo 299, D.Lgs. n. 81/2008: «*Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui*

CONCLUSIONI

Il settore edile riflette una realtà sociale e contrattuale complessa, tanto da doversi confrontare continuamente con norme giuridiche e pronunce giurisprudenziali molto spesso in palese contraddizione tra loro, che necessitano di chiarimenti e di approfondimenti. Affinché gli istituti siano applicati vanno semplificati e migliorati, non permettendo interpretazioni totalmente discrezionali, sfocianti nell'arbitrio. I confini di demarcazione tra un contratto e un altro devono essere più oggettivi, le declaratorie ed i termini giuslavoristici, più rispondenti alla realtà.

«I vorticosi cambiamenti delle regole sono indice di scarsa trasparenza e di aumento di contenzioso» (M. Ainis, La selva oscura dei centomila codici)

Accanto a strutturali politiche economiche e finanziarie a favore del Sistema, è fortemente auspicabile un intervento legislativo complesso, stabile ed organico, che riduca le difformità dei regimi normativi in vigore. Ciò è indispensabile per rendere applicabili gli istituti senza alimentare una quantità indefinita di contenziosi e di ricorsi. Armonizzazione tra le molteplici normative stratificate e disorganiche: normativa DURC on-line, relativa alla Sicurezza, del Codice appalti, di diritto Commerciale, Fallimentare, e via discorrendo. Nel caso del subappalto di lavori pubblici l'istituto del pagamento diretto rappresenta una buona soluzione sia per il subappaltatore che per il committente. Questo nonostante la norma sia incompleta, anche ad esempio per la mancata previsione delle modalità di accertamento dell'inadempimento dell'appaltatore nei confronti del subappaltatore. Si tratta di una norma che potrebbe trovare applicazione anche nell'ambito degli appalti tra privati.

Insistere sulla qualità è condizione necessaria per l'intero settore delle Costruzioni. Occorre sottolineare il carattere sostanziale della verifica DURC on-line, semplificando l'operatività delle imprese serie e regolari e rendendo più ardua l'attività di pseudo imprenditori che operano nel mercato, praticando modalità gravemente lesive sia dei diritti dei lavoratori sia di una sana e leale concorrenza tra operatori. L'azienda, riguardo al lavoro, diviene luogo di impiego di questo, che è particolare espressione dell'uomo; contribuisce quindi alla maturazione della persona, connessa in parte significativa allo svolgimento di un'attività utile a sé stessi, per l'applicazione e lo sviluppo di proprie capacità e l'ottenimento di mezzi di sostentamento, e a molti con cui si viene in contatto in modo diretto o indiretto.

Responsabilità, sicurezza, formazione, prevenzione, nuovi strumenti di controllo, come la patente a punti e gli indici di affidabilità degli operatori economici. Sinergia.

Nel momento in cui si introduce un nuovo strumento di controllo è indispensabile trasmettere e condividerne le finalità, prima di preoccuparsi di verificare e di far apprendere le modalità operative. Una non corretta o parziale comprensione delle finalità dello strumento, comunque legata al raggiungimento degli obiettivi, con molta probabilità potrebbe indurre a compiere comportamenti distorsivi e ostracizzanti, che potrebbero pregiudicare l'efficacia dello stesso. Presidiare il territorio vuol dire percorrere la strada della formazione continua, per il trasferimento di conoscenze dalle Università al mondo del Lavoro, alle Imprese ed alle varie figure professionali coinvolte, per lo sviluppo della Società. La «complessità» della cultura in generale, non può essere ridotta ad improvvisazione o a «semplificazione» nel senso più superficiale del termine. Essa ha bisogno di *risorse convergenti*, di *energie*, di *competenze*. Occorre investire nel capitale umano, principale leva competitiva di ogni realtà aziendale. Le aziende crescono solo ed esclusivamente attraverso le loro persone.

Conoscenza, responsabilità, rispetto dell'ambiente, dignità della persona, per una società a misura d'uomo. Non ci sono altri modi per difendersi dalla crisi.

Mi auguro che questo volume possa essere uno stimolo di riflessione, affinché il rapporto con le Università, i Finanziatori, le Amministrazioni pubbliche e la Collettività in generale, possa ispirare un percorso solido e comune verso lo sviluppo economico.

«Il termine utopia è la maniera più comoda per liquidare quello che non si ha voglia, capacità, o coraggio di fare. Un sogno sembra un sogno fino a quando non si comincia da qualche parte, solo allora diventa un proposito, cioè qualcosa di infinitamente più grande» (Adriano Olivetti).

CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

17.1. Contenuti della WebApp

- **Banca dati normativa relativa al settore edile**
- **Norme, Circolari e Documenti su DURC e Regolarità contributiva**
 - DURC on-line
 - Accordi recenti regole DURC delle parti sociali nazionali
 - Distacco transnazionale
 - Moduli e manuali per stazioni appaltanti
 - Applicazione del giusto contratto
 - Accordi per i rinnovi dei CCNL Edilizia
- **Utilità** (FAQ su DURC e Regolarità contributiva; Modello – Richieste di approfondimento su DURC e Regolarità contributiva; Sitografia di riferimento)

17.2. Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per la gestione di documenti Office e PDF.

17.3. Attivazione della WebApp

- 1) Collegarsi al seguente indirizzo internet:

https://www.grafill.it/pass/0201_7.php

- 2) Inserire i codici “A” e “B” (vedi ultima pagina del volume) e cliccare [**Continua**].
- 3) Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**.
- 4) Cliccare il pulsante [**G-CLOUD**].
- 5) Cliccare il pulsante [**Vai alla WebApp**] in corrispondenza del prodotto acquistato.
- 6) Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**.
Lo scaffale **Le mie App** presenterà tutte le WebApp attive.
- 7) Per accedere alle WebApp del prodotto acquistato cliccare sulla relativa copertina.

17.4. Assistenza tecnica sui prodotti Grafill (TicketSystem)

L'assistenza tecnica (gratuita per 365 giorni dall'acquisto) è relativa esclusivamente all'installazione e all'avvio del prodotto (*non è prevista assistenza per il recupero dei dati*), se la configurazione hardware rispetta i requisiti richiesti.

L'assistenza *TicketSystem* è disponibile all'indirizzo **<https://www.supporto.grafill.it>**.

Effettuare il login al *TicketSystem* utilizzando i dati del profilo utente di **www.grafill.it** ed aprire un ticket seguendo le istruzioni.

La cronologia dei ticket resterà disponibile sulla schermata principale del *TicketSystem*.

