



Numero 4 / 2024

Luca BARBIERI

**Misure di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso
nell'ambito degli appalti, pubblici e privati, di lavori edili**

Misure di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso nell'ambito degli appalti, pubblici e privati, di lavori edili

Luca BARBIERI

Labour and corporate relations advisor

Abstract: *Per prevenire e contrastare con maggiore efficacia il lavoro sommerso e irregolare nell'ambito dei contratti di appalto, pubblici e privati, di lavori edili, il legislatore ha provveduto ad un significativo ampliamento dell'ambito d'applicazione dell'obbligo di verifica di congruità da parte della stazione appaltante così come del committente privato, in raccordo con le norme che già affidano detta attività di verifica alla Cassa edile competente per territorio. L'intervento mira a descrivere il funzionamento del meccanismo giuridico disciplinato dall'art. 29, c. 10-12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 nonché la procedura di verifica della congruità, ponendo in evidenza, in un'ottica di economia dei contratti, come la formazione di un affidamento efficiente da parte del committente/stazione appaltante e dell'eventuale subappaltatore comporti una scrupolosa valutazione del contraente e la realizzazione di verifiche periodiche.*

In order to more effectively prevent and oppose undeclared and irregular work in the context of public and private contracts, the legislator has provided for a significant extension of the scope of the obligation, for the contracting entity, to verify the conformity of the contractor (and subcontractor, if any) to relevant regulations, together with the rules that already entrust this verification to the territorially competent Cassa Edile. This article aims to describe the application of the legal mechanism provided for by Art. 29(10-12) of Legislative Decree no. 19 of 2 March 2024, as well as the fairness verification procedure, highlighting how, with a view to the economy of contracts, the formation of an efficient reliance by the principal/contracting station and the subcontractor, if any, entails a scrupulous evaluation of the contractor and the performance of periodic audits .

Introduzione

Il presente intervento mira a comporre il quadro normativo incardinato sull'art. 29, c. 10-12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 che, alla luce delle modificazioni apportate dall'art. 28 del D.L. 7 maggio 2024, n. 60 e in stretto raccordo con quanto già disposto dall'art. 8, c. 10-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76¹ e dal D.M. 25 giugno 2021, n. 143 in relazione alla verifica di congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili, definisce un innovato impianto normativo volto a prevenire e contrastare il fenomeno del lavoro sommerso nell'ambito degli appalti - pubblici e privati - di lavori edili.

Fermo restando il nucleo normativo individuato dalle disposizioni testé richiamate, brevi considerazioni sono svolte anche con riguardo al rischio economico che nell'ipotesi di decentramento produttivo l'ordinamento pone in capo all'appaltante e al subappaltante ai sensi, ad esempio, dell'art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, dell'art. 1676 del codice civile nonché dell'art. 17-bis del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

¹ Il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 è stato convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120.

In una prospettiva di natura (anche) gestionale ed organizzativa - e che, in termini di economia dei contratti, investe il tema cruciale della selezione di appaltatori ed eventuali subappaltatori nonché la formazione di un affidamento efficiente da parte del committente e del subappaltante -, assumono altresì rilievo:

- le disposizioni introdotte a far tempo dal 1° ottobre 2024 dall'art. 27 del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e definite con maggior dettaglio dal D.M. 20 settembre 2024, n. 132², recante il 'Regolamento relativo alle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili';
- l'applicativo denominato 'Monitoraggio congruità occupazionale Appalti' ('MoCOA'), che consente al committente così come al subappaltante di verificare, con cadenza mensile, la regolarità contributiva dell'appaltatore e di ciascun subappaltatore attraverso una procedura automatizzata, a conclusione della quale è rilasciato dall'INPS il 'documento congruità occupazionale appalti' ('DoCOA'). Il sistema consente dunque di verificare periodicamente, e con anticipo rispetto al termine previsto per il versamento del saldo finale, la regolarità dell'appaltatore e di ciascun eventuale subappaltatore, dando così modo al soggetto obbligato in solido di porre in essere per tempo gli opportuni strumenti rimediali.

Inoltre, quando si osservi la più recente evoluzione della disciplina in materia di contratti pubblici, una prima significativa accelerazione è rinvenibile nell'art. 49, c. 3, lett. b) del D.L. 31 maggio 2021, n. 77³ (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), laddove in relazione ai contratti di subappalto è disposto che le amministrazioni competenti adottino il documento attestante la congruità dell'incidenza della manodopera di cui all'art. 105, c. 16 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e al citato art. 8, c. 10-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76⁴.

Infine, non può trascurarsi come il tema della verifica di congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili di cui al richiamato art. 29, c. 10-12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 possa rilevare ai fini della rendicontazione societaria di sostenibilità di cui al D.Lgs. 6 settembre 2024, n. 125, specie, per quanto qui d'interesse, con riguardo alle questioni di sostenibilità di cui ai principi di rendicontazione ESRS S1 ('Forza lavoro propria') ed ESRS S2 ('Lavoratori nella catena del valore') disciplinati dal Regolamento delegato (UE) 2023/2772 del 31 luglio 2023, che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità⁵.

² G.U. del 20 settembre 2024, n. 221. Al D.M. 18 settembre 2024, n. 132 hanno fatto seguito le ulteriori precisazioni rese dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) con circolare 23 settembre 2024, n. 4.

³ Il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 è stato convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108 con decorrenza dal 31 luglio 2021.

⁴ A decorrere dal 1° aprile 2023, il disposto di cui all'art. 105, c. 16 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 è confluito, senza variazione alcuna, nell'art. 119, c. 14 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

⁵ Si consideri che alla luce dell'entrata in vigore del D.Lgs. 6 settembre 2024, n. 125, le disposizioni dettate in materia di rendicontazione societaria di sostenibilità possono produrre effetti di rilievo anche in un'ottica di servizi finanziari alla luce di quanto disposto dal Regolamento (UE) 2019/2088 del 27 novembre 2019 che 'stabilisce norme armonizzate sulla trasparenza per i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti finanziari', tenuti a i) ponderare i rischi di sostenibilità e ii) considerare gli effetti negativi per la sostenibilità nei propri processi nonché nella comunicazione delle informazioni connesse alle questioni di sostenibilità e che ineriscono ai prodotti finanziari.

Quadro normativo

Lo scorso 7 luglio 2024 è entrato in vigore l'art. 28 del D.L. 7 maggio 2024, n. 60 nella formulazione disposta in sede di conversione in legge in forza della Legge 4 luglio 2024, n. 95⁶. Sostituendo i preesistenti commi da 10 a 12 dell'art. 29 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19, a sua volta convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56, la citata disposizione apporta significative modificazioni all'impianto normativo in materia di appalti – sia pubblici che privati – di lavori edili⁷ al fine di prevenire e contrastare il fenomeno del lavoro sommerso.

Più precisamente, l'art. 28, c. 10 del D.L. 7 maggio 2024, n. 60 stabilisce che nell'ipotesi di appalti per la realizzazione di lavori edili, i) il responsabile del progetto (RUP), quando trattasi di un contratto pubblico, o, nel caso di un appalto privato, ii) il direttore dei lavori (o lo stesso appaltante qualora il direttore dei lavori non sia stato nominato) sono tenuti a verificare la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva in osservanza di quanto a tal proposito stabilito dall'art. 8, c. 10-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (e dal D.M. 25 giugno 2021, n. 143)⁸.

Inoltre, qualora nell'ambito di un contratto pubblico d'appalto il RUP abbia ordinato il pagamento del saldo finale pur non disponendo di un esito positivo dell'anzidetta verifica di congruità ovvero senza aver previamente accertato l'avvenuta regolarizzazione della posizione da parte del datore di lavoro affidatario, tale violazione, che è fatto obbligo sia comunicata all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)⁹, è tenuta in considerazione ai fini della valutazione della performance del RUP stesso, fermi restando i profili di responsabilità amministrativa e contabile derivanti da tale inadempimento.

⁶ Il testo originario dell'art. 28 del D.L. 7 maggio 2024, n. 60, in vigore nel periodo compreso tra l'8 maggio e il 6 luglio 2024, non ha subito modificazioni di rilievo, restando di fatto immutato l'impianto normativo anche a seguito della conversione in legge del decreto in esame.

⁷ Sono comprese nel settore edile le attività, anche affini, 'direttamente e funzionalmente connesse all'attività resa dall'impresa affidataria dei lavori, per le quali trova applicazione la contrattazione collettiva edile, nazionale e territoriale, stipulata dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale' (art. 2, c. 2 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143).

A tal proposito, e anche in una prospettiva di contrasto al fenomeno del *dumping* contrattuale, è opportuno considerare come all'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle rappresentanze datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nell'ambito del settore edile l'art. 1, c. 43-bis della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 abbia subordinato la fruizione degli ingenti benefici fiscali di cui i) agli artt. 119, 119-ter, 120 e 121 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, ii) all'art. 16, c. 2 del D.L. 4 giugno 2013, n. 63, iii) all'art. 1, c. 12 della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 e iv) all'art. 1, c. 219 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160. Chiamata ad individuare i contratti la cui applicazione ha consentito di accedere ai richiamati incentivi, l'Amministrazione finanziaria ne ha indicati quattro, espunti da un novero di più di 50 contratti collettivi nazionali di lavoro del settore e depositati presso il CNEL, senza però aver espressamente menzionato i criteri seguiti in sede di selezione e, anzi, precisando che 'eventuali dubbi interpretativi non trattati nella presente circolare non possono costituire oggetto di interpello' (AdE, circ. 27 maggio 2022, n. 19/E).

Alla definizione dell'ambito d'applicazione della disciplina in esame concorre altresì l'Allegato X al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, recante l'elenco dei lavori edili o di ingegneria civile soggetti all'applicazione del Capo II del Titolo IV (Cantieri temporanei o mobili) del medesimo decreto legislativo in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota.

⁸ L'art. 2, c. 1 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143 precisa che la verifica di congruità deve intendersi riferita all'incidenza della manodopera relativa allo specifico intervento realizzato nel settore edile, comprendendo in tale verifica oltre che l'appaltatore affidatario anche ogni eventuale subappaltatore o lavoratore autonomo che risultino coinvolti a qualsivoglia titolo nell'esecuzione del contratto.

⁹ Art. 222, c. 3, lett. b) del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in forza del quale 'nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti, l'ANAC vigila sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici'. Si consideri che, laddove sia accertata un'irregolarità, l'ANAC trasmette gli atti unitamente ai propri rilievi agli organi di controllo e, quando le irregolarità abbiano rilievo penale, alla competente Procura della Repubblica. Nel caso in cui dall'esecuzione del contratto pubblico derivi un pregiudizio per il pubblico erario, atti e rilievi sono altresì trasmessi ai soggetti interessati e alla Procura generale della Corte dei conti (art. 222, c. 6 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

Con riferimento ai soli contratti d'appalto privati di valore complessivo pari o superiore a 70mila euro, il versamento del saldo finale da parte del committente è subordinato all'acquisizione dell'attestazione di congruità dell'impresa affidataria ovvero all'avvenuta regolarizzazione¹⁰.

Laddove il direttore dei lavori o, in mancanza di nomina, il committente procedano al versamento del saldo finale in carenza di esito positivo della verifica di congruità o senza aver accertato l'avvenuta regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa affidataria dei lavori, è prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa in misura compresa tra 1.000 e 5.000 euro a carico del direttore dei lavori ovvero del committente quando il direttore dei lavori non sia stato nominato¹¹.

Pur preservando il meccanismo giuridico già disciplinato dall'art. 29, c. 10-12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 e vigente a decorrere dal 2 marzo 2024, le modificazioni da ultimo introdotte ad opera dell'art. 28 del D.L. 7 maggio 2024, n. 60 ampliano notevolmente l'ambito d'applicazione delle disposizioni volte a prevenire e contrastare il lavoro sommerso nell'ambito degli appalti (e subappalti) di lavori edili, stabilendo che:

a) ove trattasi di un contratto pubblico, il RUP è tenuto a verificare e accertare la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva prima di provvedere al versamento del saldo finale al soggetto affidatario, a prescindere dal valore del contratto¹². Come già evidenziato, in assenza di un esito positivo della verifica di congruità, il versamento del saldo finale può essere disposto solo quando l'impresa affidataria dei lavori edili abbia provveduto alla regolarizzazione della propria posizione. Peraltro, se fino al 7 maggio 2024, l'art. 29, c. 11 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 ha stabilito che la stazione appaltante avrebbe considerato la mancata verifica di congruità prima del versamento del saldo finale ai fini della valutazione della *performance* del RUP solo laddove il valore complessivo del contratto fosse stato pari o superiore a 150mila euro, a far tempo dall'8 maggio 2024 l'effettuazione (documentata) di tale attività di verifica è tenuta in considerazione ai fini della valutazione della *performance* del RUP a prescindere dal valore complessivo del contratto.

Inoltre, diversamente dalla versione originaria dell'art. 29, c. 11 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19, il testo vigente a far tempo dall'8 maggio 2024, lasciando invariato l'obbligo di comunicazione all'ANAC, precisa espressamente che l'omissione di tale verifica può altresì determinare l'insorgenza di profili di responsabilità amministrativo-contabile per il RUP stesso;

b) per quanto concerne gli appalti privati:

– a decorrere dall'8 maggio 2023, la violazione dell'obbligo di versamento del saldo finale¹³ alla luce della verifica di congruità effettuata dal direttore dei lavori ovvero, ove questi non sia stato nominato, dal committente comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa di importo compreso tra 1.000 e 5.000 euro quando il valore complessivo

¹⁰ L'art. 29, c. 12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 è posto in raccordo con l'art. 2, c. 3 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143, ai sensi del quale nel caso di appalto privato per la realizzazione di lavori edili, le disposizioni in materia di verifica di congruità trovano applicazione solo quando il valore complessivo dell'opera sia pari o superiore a euro 70mila.

¹¹ Art. 29, c. 12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19. La sanzione amministrativa è irrogata dagli organi di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale - anche sulla base di segnalazioni di enti pubblici e privati.

¹² Più precisamente, l'art. 4, c. 2 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143 dispone che nell'ipotesi di appalto pubblico la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva è verificata dal committente o dall'impresa affidataria in occasione della presentazione dell'ultimo stato di avanzamento dei lavori da parte dell'impresa, prima di procedere al saldo finale dei lavori.

¹³ In tal senso, si rinvia altresì a quanto stabilito dall'art. 4, c. 3 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143.

del contratto sia pari o superiore a 70mila euro¹⁴, in luogo del primo limite stabilito in 500mila euro e vigente sino al 7 maggio 2024.

Risulta invariata rispetto alla versione originaria dell'art. 29, c. 12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 - e vigente sin dal 2 marzo 2024 – l'anzidetta misura della sanzione amministrativa stabilita, come più sopra precisato, in un importo compreso tra 1.000 e 5.000 euro;

- a differenza del testo vigente sino 7 maggio 2024, l'attuale formulazione dell'art. 29, c. 12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 prevede che la sanzione sia posta a carico del direttore dei lavori, se nominato, ovvero del committente quando questi non abbia nominato un direttore dei lavori; in altri termini, la responsabilità del committente è configurabile nella sola ipotesi in cui non sia stato nominato un direttore dei lavori.

Modalità d'effettuazione dell'attività di verifica di congruità

Come accennato, è lo stesso art. 29, c. 10 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 a disporre che la verifica di congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva sia condotta 'nei casi e secondo le modalità di cui al Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previsto dall'articolo 8, comma 10-bis del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120'. Il riferimento è volto al D.M. 25 giugno 2021, n. 143, mediante il quale si è appunto provveduto a definire un sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili.

In particolare, l'art. 8, c. 10-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 prescrive che nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione dei lavori edili lo svolgimento della verifica di congruità della manodopera sia svolta, oltre che ricorrendo al documento unico di regolarità contributiva (DURC *on line*), anche mediante il documento di congruità dell'incidenza della manodopera a cui l'affidatario abbia fatto ricorso per l'esecuzione del contratto.

Il sistema di verifica di congruità è, come detto, disciplinato in dettaglio dal D.M. 25 giugno 2021, n. 143, emanato in attuazione dell'Accordo 10 settembre 2020, sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative per il settore edile¹⁵. Il sistema di verifica individuato dal citato decreto ministeriale prescrive che la verifica di congruità sia effettuata in relazione agli indici minimi di congruità¹⁶ riferiti alle singole categorie di lavori e in relazione al valore complessivo dell'opera corrispondente al valore dei soli lavori edili¹⁷.

In ossequio all'Accordo 7 dicembre 2022 sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative per il settore edile, l'invio della denuncia di nuovo lavoro (DNL) alla Cassa edile competente per territorio determina la generazione e l'invio di un messaggio di posta elettronica certificata al

¹⁴ Alla luce dell'art. 2, c. 1 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143, le norme dettate dal medesimo decreto nonché dall'art. 29, c. 10-13 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 trovano applicazione anche nell'ipotesi in cui per la realizzazione dei lavori edili l'impresa affidataria si avvalga esclusivamente di lavoratori autonomi.

Inoltre, alla determinazione del valore complessivo dell'opera concorrono i valori dei contratti d'appalto riferiti al medesimo cantiere anche quando il valore di questi sia inferiore all'importo di 70mila euro (CNCE, *Frequently asked questions*, CNCE_Edilconnect, 20.1 e 20.2).

¹⁵ In recepimento dell'Avviso comune del 28 ottobre 2010, l'Accordo 10 settembre 2020 è stato sottoscritto tra le associazioni datoriali Ance, Legacoop Produzione e Servizi, Agci Produzione e Lavoro, Confcooperative Lavoro e Servizi, Anaepa-Confartigianato, CNA Costruzioni, FIAE Casartigiani, CLAAI, Confapi Aniem e le organizzazioni sindacali Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil.

¹⁶ Gli indici minimi di congruità, che è previsto siano aggiornati periodicamente (art. 3, c. 5 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143), sono contenuti nella tabella allegata all'Accordo 10 settembre 2020, sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative per il settore edile. Detti indici sono stati modificati dall'Accordo 24 giugno 2022 e successivamente integrati in forza dell'Accordo 30 gennaio 2024, applicabile ai cantieri la cui DNL sia successiva al 31 dicembre 2023.

¹⁷ Art. 3, c. 2 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143.

committente e all'impresa affidataria mediante il quale le parti sono edotte circa l'obbligo di verifica di congruità; trattasi della procedura informativa di congruità ('invio *alert*') istituita per i cantieri pubblici e privati e applicata ai cantieri la cui DNL sia presentata successivamente al 28 febbraio 2023¹⁸.

In ogni caso, la verifica della congruità deve essere intesa dinamicamente, poiché ogni qual volta sia apportata al contratto una variazione che comporti un diverso valore dell'opera complessiva, l'impresa affidataria è tenuta a dimostrare la congruità in relazione al nuovo valore determinato dalle varianti apportate¹⁹.

L'attestazione di congruità è rilasciata dalla Cassa edile competente per territorio entro 10 giorni dalla presentazione della richiesta²⁰, alla luce delle risultanze ricavate dal sistema d'interscambio di informazioni derivante dalla cooperazione tra l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e la Commissione Nazionale delle Casse Edili (CNCE), l'INPS e l'INAIL²¹.

In caso di mancato rilascio dell'attestazione di congruità, la Cassa Edile comunica in modo analitico le anomalie e difformità riscontrate, invitando l'impresa a regolarizzare la posizione entro il termine di 15 giorni mediante il versamento dell'importo corrispondente alla differenza in termini di costo del lavoro tra la percentuale stabilita per la congruità e il costo del lavoro dichiarato dall'impresa richiedente²².

¹⁸ 'Qualora dalle notifiche preliminari pervenute alla Cassa Edile/Edilcassa territorialmente competente risulti un lavoro pubblico o privato (quest'ultimo per un'opera il cui valore complessivo sia pari o superiore a 70.000 euro) cui non corrisponda alcuna DNL nel sistema CNCE_Edilconnect, la Cassa, decorsi 30 giorni dalla data presunta di inizio lavori indicata nella notifica stessa, invia una comunicazione a mezzo Pec all'impresa affidataria, per informarla della necessità di ottemperare agli adempimenti previsti dalla normativa in materia di congruità' (Allegato all'Accordo 7 dicembre 2022).

¹⁹ Art. 3, c. 3 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143. La procedura istituita da CNCE contempla l'ipotesi che il mancato raggiungimento dell'importo di manodopera possa essere giustificato ove riconducibile a lavorazioni particolari che possano essere svolte mediante l'utilizzo di macchinari altamente tecnologici così come di materiali di pregio. Le argomentazioni poste a sostegno del mancato raggiungimento dell'importo di manodopera devono essere confortate sul piano documentale (CNCE, *Frequently asked questions*, CNCE_Edilconnect, 12.4).

²⁰ È fatto obbligo di procedere all'inserimento nella piattaforma CNCE_Edilconnect dei dati afferenti ad uno specifico cantiere anche all'impresa che, pur svolgendo un'attività diversa da quella riconducibile ai lavori edili o d'ingegneria civile, sia affidataria di lavori che, anche solo in parte, consistono in lavori edili a loro volta affidati, in regime di subappalto, ad imprese edili. Dunque, anche in tal caso vige la disciplina in tema di DURC di congruità, nonostante detta impresa subappaltante non sia tenuta ad iscriversi alla Cassa edile (CNCE, *Frequently asked questions*, CNCE_Edilconnect, 18.3).

Nell'anzidetta ipotesi deve essere inserito a sistema il valore complessivo dell'opera, specificando il valore dei lavori edili e avendo cura di escludere le attività non edili, irrilevanti ai fini della verifica della congruità.

²¹ Art. 4, c. 4 e 5 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143. La richiesta è presentata mediante la piattaforma 'Edilconnect', appositamente istituita dal CNCE alla luce dell'Accordo 7 dicembre 2022, che ne definisce sul piano procedurale in funzionamento.

Quando in relazione al cantiere sia rilevata l'incongruità e al termine dei lavori non sia stata richiesta l'attestazione di congruità, il sistema genera automaticamente l'attestazione di congruità portando in evidenza il piano di regolarizzazione nonché l'invito a regolarizzare entro il termine del quindicesimo giorno successivo. Tale comunicazione è inviata all'impresa affidataria tramite messaggio di posta elettronica certificata il primo giorno utile del secondo mese successivo alla chiusura del cantiere (CNCE, *Frequently asked questions*, CNCE_Edilconnect, 25.2).

²² Art. 5, c. 1 e 2 del D.M. 24 giugno 2021, n. 143. Nel messaggio di posta elettronica certificata mediante il quale la Cassa edile comunica l'esito negativo della verifica di congruità, è indicata la Cassa edile competente per territorio presso la quale deve essere effettuata la procedura di regolarizzazione (CNCE, *Frequently asked questions*, CNCE_Edilconnect, 25.13). Quando la competente Cassa edile non rilasci l'attestazione di congruità, l'impresa richiedente può dimostrare, presentando idonea documentazione, di aver raggiunto al percentuale d'incidenza della manodopera laddove la Cassa edile non abbia tenuto conto di costi non registrati.

La regolarizzazione comporta i) l'invio da parte dell'impresa interessata di denunce integrative, ii) l'inserimento di ore di lavoro non imputate a sistema in precedenza e della documentazione comprovante l'esistenza di ulteriori costi di manodopera, iii) il versamento dell'importo mancante. In ogni caso, le istruzioni per la regolarizzazione sono precisate nell'invito alla regolarizzazione.

Qualora lo scostamento dagli indici di congruità risulti essere inferiore alla misura del 5%, la Cassa Edile rilascia l'attestazione di congruità solo previa idonea dichiarazione del direttore dei lavori che giustifichi tale scostamento (art.5, c. 4 del D.M. 25 giugno 2021, n. 143).

Laddove la regolarizzazione non sia perfezionata entro l'anzidetto termine di 15 giorni:

- l'esito negativo della verifica di congruità è comunicato ai soggetti che hanno effettuato la richiesta con indicazione degli importi a debito e delle cause di irregolarità;
- la Cassa Edile territorialmente competente procede all'iscrizione dell'impresa affidataria nella Banca nazionale delle imprese irregolari (BNI).

Inoltre, l'esito negativo della verifica di congruità derivante dalla mancata regolarizzazione condiziona il profilo di regolarità contributiva dell'impresa affidataria ai fini del rilascio del DURC *on line*²³. Infatti, è sufficiente che l'impresa appaltatrice di una pluralità di contratti di appalto per la realizzazione di lavori edili sul territorio nazionale risulti non congrua in relazione ad uno solo di detti contratti - pubblici o privati -, perché ciò produca effetti anche con riguardo al DURC *on line*, pregiudicando, ad esempio, il diritto a beneficiare di sgravi contributivi ai sensi dell'art. 1, c. 1175 della Legge 28 dicembre 2006, n. 296²⁴ e comportando l'esclusione automatica dell'operatore economico dalla partecipazione ad una qualsivoglia procedura d'appalto pubblico²⁵.

Come anticipato, la verifica di congruità interessa anche eventuali subappaltatori, la cui presenza nel cantiere è denunciata, per la sua intera durata, dall'impresa affidataria subappaltante o dal subappaltatore stesso. Attribuito il codice unico di congruità, questi è tenuto a inserire i dati di propria competenza con riferimento a ciascuno specifico cantiere edile nel quale svolga l'attività²⁶. L'eventuale esito negativo comunicato dalla competente Cassa edile in relazione al rilascio dell'attestazione di congruità per irregolarità commesse dal subappaltatore può riflettersi sull'impresa affidataria anche quando essa abbia correttamente adempiuto ai propri obblighi contributivi. Nel caso di un contratto pubblico d'appalto, al ricorrere di tale circostanza l'affidatario subirebbe il danno economico determinato dal mancato versamento da parte del RUP del saldo finale, esponendosi al tempo stesso al rischio economico rappresentato dal meccanismo giuridico della responsabilità solidale di cui, ad esempio, all'art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e all'art. 1676 del codice civile.

²³ Sebbene trattasi di documenti differenti, il mancato rilascio del DURC di congruità può condizionare il rilascio del DURC *on line* di cui al D.M. 30 gennaio 2015, volto ad attestare, in via generale, la regolarità contributiva dell'impresa interessata con riguardo agli obblighi vigenti in materia previdenziale e assicurativa e che può essere rilasciato dall'INPS, dall'INAIL e dalla Cassa edile, operanti in cooperazione.

Diversamente, la funzione precipua del DURC di congruità è di certificare la congruità dell'incidenza della manodopera in uno specifico cantiere per la realizzazione di lavori edili ed è rilasciato dalla Cassa edile competente territorio.

²⁴ L'art. 1, c. 1175 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 stabilisce che «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, all'assenza di violazioni nelle predette materie, ivi comprese le violazioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro individuate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 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».

²⁵ Art. 94, c. 6 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Per quanto concerne il DURC *on line*, rileva altresì quanto disposto dall'art. 11, c. 6, primo periodo del medesimo decreto legislativo, per effetto del quale «in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile».

²⁶ Un meccanismo analogo è adottato ai fini della verifica di congruità nell'ipotesi in cui il soggetto affidatario sia un'associazione temporanea d'impresa (ATI); in tal caso, è considerata singolarmente ai fini della verifica di congruità ed è tenuta all'inserimento dei dati che afferiscono alla sola propria parte di lavori (CNCE, *Frequently asked questions*, CNCE_Edilconnect, 3.1).

Laddove trattasi di un appalto privato, al rischio economico derivante dal regime di responsabilità solidale testé indicato, si aggiunge il rischio determinato da quanto disposto dall'art. 17-bis del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, per effetto del quale al ricorrere di condizioni ben individuate dalla citata disposizione al committente è fatto obbligo provvedere al 'pagamento di una somma pari alla sanzione irrogata all'impresa appaltatrice o affidataria o subappaltatrice per la violazione degli obblighi di corretta determinazione delle ritenute e di corretta esecuzione delle stesse, nonché di tempestivo versamento, senza possibilità di compensazione'²⁷.

Profili di economia del contratto di appalto e subappalto

La verifica di congruità, intorno alla quale nel precedente paragrafo si è inteso rappresentare, seppure in sintesi, la procedura, raccordando quanto disposto dal 7 luglio 2023 dall'art. 29, c. 10-12 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 con la disciplina già definita in materia sulla base dell'art. 8, c. 10-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 e del D.M. 25 giugno 2021, n. 143, è altresì contemplata dall'art. 119, c. 14 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 che, con riguardo al contratto di subappalto, stabilisce che 'per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso irregolare il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato', precisando altresì che:

- 'tale congruità, per i lavori edili, è verificata dalla Cassa edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali';
- 'per i lavori non edili è verificata in comparazione con lo specifico contratto collettivo applicato'²⁸.

Un meccanismo giuridico perfettamente sovrapponibile all'art. 119, c. 14 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 è peraltro rinvenibile nell'art. 49, c. 3, lett. b) del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, che con riguardo ai contratti di subappalto per la cui esecuzione si attinga alle risorse finanziarie stanziare per il PNRR dispone, sin dal 31 luglio 2021, che le amministrazioni competenti adottino il documento di congruità dell'incidenza della manodopera ai sensi degli artt. 105, c. 16 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e 8, c. 10-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76.

In un'ottica di economia dei contratti, le testé richiamate disposizioni non possono che essere considerate unitamente a quanto stabilito in materia di responsabilità solidale ad esempio dall'art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276²⁹.

Come noto, tale regime di responsabilità solidale forma un dispositivo giuridico che certamente condiziona il funzionamento e la stabilità di un programma di decentramento produttivo, offrendosi quale strumento rimediabile inderogabile³⁰ a tutela dei lavoratori occupati

²⁷ Art. 17-bis, c. 4 del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

²⁸ Come già precisato, l'art. 119, c. 14 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 si colloca, senza variazioni, nel solco di quanto già stabilito dall'art. 105, c. 14 dell'abrogato D.Lgs. 30 aprile 2016, n. 50.

²⁹ L'art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 è stato da ultimo incisivamente modificato ad opera dell'art. 29, c. 2 del più volte citato D.L. 2 marzo 2024, n. 19 e, ancora, a far tempo dal 1° maggio 2024, in sede di conversione di questo per effetto della Legge 29 aprile 2024, n. 56.

Pur non esaurendo l'art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 le ipotesi di responsabilità solidale, il presente intervento limita, per ovvie ragioni, a detta sola disposizione le considerazioni sviluppate intorno al rischio economico che i regimi di solidarietà pongono in capo all'appaltante e al subappaltante.

³⁰ Corte Costituzionale, sent. 6 dicembre 2017, n. 254.

nell'esecuzione del contratto di appalto e subappalto in relazione ai crediti retributivi da questi vantati, esponendo pertanto il datore di lavoro appaltante e subappaltante ad un rischio economico che, oltre alle retribuzioni dovute ai lavoratori, obbliga altresì il responsabile in solido:

- al versamento della contribuzione obbligatoria così come dei premi assicurativi calcolati in relazione alle retribuzioni spettanti a ciascun lavoratore impiegato nell'esecuzione del contratto;
- all'adempimento degli obblighi posti in capo al sostituto d'imposta dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 nell'ipotesi in cui sia stato tenuto al versamento dei crediti retributivi.

Dal momento che l'obbligazione solidale derivante dall'art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 è illimitata sul piano quantitativo e perdura sino al secondo anno successivo alla conclusione del contratto, è opportuno che - ad esempio nel caso di un contratto d'appalto privato - il committente e il subappaltante valutino in modo accurato l'affidabilità rispettivamente dell'appaltatore e del subappaltatore attraverso un processo documentato di qualificazione, formando in tal modo un affidamento efficiente con riferimento alla fase d'esecuzione del contratto di appalto e subappalto.

Al fine di governare e contrastare, almeno in parte³¹, il rischio economico rappresentato dal regime di responsabilità solidale, il committente può avvalersi dell'applicativo denominato 'Monitoraggio congruità occupazionale Appalti' (MoCOA), mediante il quale è possibile, a prescindere dal settore economico di appartenenza, verificare la congruità degli adempimenti contributivi dell'appaltatore nonché dell'eventuale subappaltatore, prendendo in esame i dati da questi denunciati mediante il flusso UNIEMENS; infatti, alla luce di un'analisi automatizzata dei dati contenuti nelle denunce mensili da questi trasmessi, il sistema predispone, con cadenza mensile, il 'documento congruità occupazionale appalti' (DoCOA) che evidenzia eventuali anomalie od incongruenze riscontrate tra i dati dichiarati mediante il flusso UNIEMENS e i dati immessi nel sistema MoCOA³², consentendo al committente di porre tempestivamente in essere azioni rimediali, volte appunto a contenere il rischio economico derivante dal già richiamato art. 29, c. 2 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Dunque, rispetto alla verifica di congruità che sia la stazione appaltante che il committente del settore privato sono tenuti a richiedere prima del versamento del saldo finale, il ricorso al MoCOA, peraltro suggerito dall'ANAC³³, o ad altro sistema di verifica periodica posto in essere dal committente può consentire di intercettare in un tempo opportuno eventuali anomalie o incongruenze che, costituendo un rischio economico non soggetto ad alcun limite quantitativo, potrebbero pregiudicare l'economicità stessa del contratto di appalto (e subappalto).

Peraltro, l'appaltatore che abbia sottoscritto un contratto pubblico potrebbe essere tenuto a regolarizzare di propria iniziativa la posizione del subappaltatore affinché il RUP disponga il versamento del saldo finale. In una simile circostanza potrebbe altresì versare l'appaltatore che abbia stipulato un contratto privato d'appalto quando il committente, esposto a sua volta ad un rischio economico in ragione del regime di solidarietà di cui, ad esempio, all'art. 29, c. 2 del D.Lgs.

³¹ Resta inteso che le irregolarità rilevabili attraverso l'applicativo 'MoCOA' non possono che essere quelle evincibili sulla base dei flussi informativi trasmessi periodicamente all'Istituto previdenziale; sfuggono pertanto a tale modalità di verifica di regolarità le violazioni di legge e delle disposizioni contrattuali di cui in detti flussi non vi sia traccia.

³² INPS, mess. 27 gennaio 2022, n. 428.

³³ ANAC, par. 7 della Nota illustrativa al Bando tipo numero 1/2023 (Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo), approvato con delibera del 27 giugno 2022, n. 309.

10 settembre 2003, n. 276, rifiuti il versamento del corrispettivo in carenza di un documento che accerti l'esito positivo della verifica di congruità anche dell'eventuale subappaltatore³⁴.

³⁴ Laddove sia dedotta un'apposita clausola nel contratto privato d'appalto, anche prescindendo dal valore complessivo di esso, il committente sarebbe tenuto al versamento del corrispettivo pattuito solo quando l'appaltatore abbia dimostrato documentalmente l'esito positivo della verifica di congruità sia per quanto riguarda se stesso che ogni eventuale subappaltatore.