S. Rosi Bonci (www.appaltiecontratti.it 5/2/2009)

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva tra concorrenza e sicurezza: l'esperienza innovativa della Regione Umbria

1. Generalità.
Andando alla ricerca di una definizione di "documento unico di regolarità contributiva" ci si imbatte, diremmo, quasi necessariamente, nella "nozione" riportata dallo Sportello Unico Previdenziale istituito per il suo rilascio: *"Il documento unico di regolarità contributiva è il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesta contestualmente la regolarità di un'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile* (per i lavori) *verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento"*.
A fronte di un concetto "relativamente" chiaro e semplice, il documento unico di regolarità contributiva è divenuto lo "spauracchio" di imprese, privati e stazioni appaltanti, oltre che di giudici e avvocati, molto frequentemente coinvolti nell'accertamento di problematiche attinenti.
Di fatto il documento unico di regolarità contributiva (di seguito "DURC") è divenuto ad oggi, strumento indispensabile per la stessa sopravvivenza dell'impresa che, in mancanza di DURC, non può operare nel settore degli appalti pubblici, in quello degli appalti privati in edilizia e non può usufruire di benefici e sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti e di benefici normativi e contributivi previsti dalla vigente normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.
Ma e' solo negli ultimi anni, in realtà, che il legislatore nazionale, spesso "stimolato" dai legislatori locali regionali e/o dalle prassi che via via, andavano prendendo piede, ha acquisito consapevolezza dell'importanza della regolarità contributiva delle imprese e quindi della valenza del DURC da cui la regolarità contributiva si ricava:

- utile strumento per l'osservazione, da parte dei soggetti istituzionali, delle dinamiche del lavoro, oltre che nuova forma di contrasto al lavoro sommerso e irregolare, oltre che sistema per tamponare e porre rimedio ai notevoli deficit degli enti previdenziali;
- strumento di tutela dei diritti dei lavoratori in materia di sicurezza sul lavoro in quanto nuova forma di contrasto al lavoro sommerso e irregolare;
- strumento tendente a favorire la concorrenza tra le imprese, in quanto evita che possano essere avvantaggiate le imprese che non rispettano in tutto o in parte, anche sotto il profilo del non tempestivo adempimento, gli obblighi previdenziali, oltre a consentire la creazione di una banca dati utile per ostacolare la concorrenza sleale nella partecipazione alle gare.

Contestualmente alla presa d'atto della valenza e quindi dell'importanza che ha assunto la regolarità contributiva delle imprese, condensata nel DURC, a livello normativo si rileva una evoluzione, o forse una involuzione, del concetto stesso di "regolarità contributiva", tuttora in divenire.
Oggetto di queste brevi osservazioni è cercare di capire tale evoluzione e quali sono le prospettive.

2. Iter evolutivo della "regolarità contributiva" nel settore degli appalti pubblici. Il requisito previsto dall'art. 75, comma 1, lett. e) del D.P.R. n. 554/1999. La Legge 22 novembre 2002, n. 266 e il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.
La "regolarità contributiva" inizialmente considerata dal legislatore è un'accezione con la quale si intende fare riferimento alla correttezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi, nonché di tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente riferita alla situazione aziendale.
Con particolare riferimento alla regolarità contributiva nel settore degli appalti pubblici, si rileva che, sebbene l'esigenza che tutte le imprese che partecipano agli appalti pubblici siano in regola con gli obblighi contributivi fosse avvertita già nella legislazione di settore anteriore all'introduzione del certificato di regolarità contributiva, è solo con la Legge 22 novembre 2002, n. 266 e del successivo D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che viene introdotta l'innovazione del Documento unico di regolarità contributiva.
In effetti, già l'art. 75, comma 1, lett. e) del D.P.R. n. 554/1999 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici) prevedeva l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici e l'impossibilità di stipulare i relativi contratti per i soggetti che *"hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio dei lavori pubblici"*. A fronte di tale previsione, lo stesso art. 75, al comma 2, stabiliva che i concorrenti avrebbero dovuto dichiarare l'inesistenza della sopra citata situazione, con conseguente onere, per le stazioni appaltanti, dell'effettuazione dei relativi controlli presso l'Osservatorio dei lavori pubblici.
A seguito di quanto ha previsto l'art. 2 del D.L. 25 settembre 2002, n. 210, modificato dalla legge di conversione 22 novembre 2002, n. 266, la situazione è sostanzialmente mutata.
La legge di conversione citata ha introdotto il certificato di regolarità contributiva, prevedendo, al comma 1, che: *"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*", certificazione che il comma 3 pone a carico degli istituti previdenziali, assistenziali ed assicurati, laddove prevede che: *"Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'INPS e l'INAIL stipulano convenzioni al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva"*.
Con il successivo D.Lgs. n. 276/2003, all'art. 86, comma 10, con cui è stata aggiunta la lett. b-bis all'art. 3, comma 8, del D.Lgs. n. 494/1996, è stato previsto, con specifico riferimento alla materia dei lavori, pubblici e privati, l'obbligo di un documento unico di regolarità contributiva comprensivo anche dei contributi dovuti alle Casse edili.
In attuazione della citata normativa, in data 3 dicembre 2003 è stata stipulata una prima convenzione tra INPS e INAIL e, successivamente, in occasione dell'ampliamento dell'oggetto del Documento Unico di regolarità contributiva ai lavori privati, in data 15 aprile 2004, è stata sottoscritta una seconda convenzione tra INPS, INAIL e Casse edili che ha regolamentato, in particolare, il settore dei lavori in edilizia.
Il legislatore del 2002 e, successivamente, quello del 2003, hanno inteso quindi porre l'onere di effettuazione delle verifiche in capo ai soggetti che hanno specifica competenza in materia (INPS, INAIL e Casse edili), con conseguente mutamento dei compiti delle stazioni appaltanti che, al riguardo, non devono effettuare alcuna verifica presso l'Osservatorio, ma solamente prendere atto della certificazione senza poter in alcun modo sindacarne le risultanze.
A fronte di tale sostanziale mutamento, va tuttavia rilevato, come ha evidenziato la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 1° agosto 2007, n. 4273; Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2008, n. 5096), che la nozione di regolarità contributiva risultante dalla normativa del 2002 e del 2003, non coincide con il requisito previsto dall'art. 75, comma 1, lett. e) del D.P.R. n. 554/1999. Infatti, mentre quest'ultimo fa riferimento solo a *"gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio dei lavori pubblici"*, comportando che vengono in considerazione solo infrazioni che hanno dato luogo a contenzioso e che siano state portate a conoscenza dell'Osservatorio, viceversa, la regolarità contributiva è un concetto ben più ampio, che comporta l'**assenza di qualsiasi inadempienza agli obblighi previdenziali**, iniziando dal mancato tempestivo pagamento delle somme dovute a seguito di dichiarazioni e denunce da parte del medesimo soggetto interessato, per comprendere anche quelle evenienze in cui, soprattutto a seguito di accertamenti o rettifiche da parte degli enti previdenziali, possono sorgere contenziosi di non agevole e pronta definizione, ovvero alle ipotesi nelle quali si tratta di verificare le condizioni per un condono o per una rateizzazione, o ancora il mancato rispetto all'adempimento di obblighi ai quali non vi siano ragionevoli motivi per non effettuare o ritardare il pagamento.

3. Le modifiche introdotte dal D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.
Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. "Codice dei contratti pubblici") sono state apportate ulteriori modifiche e integrazioni alla normativa in argomento.

Il Codice dei contratti pubblici all'art. 38, comma 1, lett. i), ha infatti previsto che: "Sono esclusi dalle procedure di affidamento…degli appalti di lavori, forniture e servizi,…i soggetti: i) che hanno commesso violazioni gravi e definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti;".
Tale prescrizione che parrebbe richiamare quanto previsto dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/1999, in realtà recupera il disposto dell'art. 17, comma 1, lett.d) del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, recante "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della L.11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.", per i requisiti di ordine tecnico e finanziario necessari per la qualificazione degli esecutori di lavori pubblici da parte delle SOA: *"inesistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contribuzione sociale secondo la legislazione italiana o del paese di residenza"*.
Preso atto che comunque, lo strumento principale per ogni accertamento in tema di regolarità contributiva, è ormai la certificazione proveniente dagli enti previdenziali e dalle Casse edili, escludendo quindi ogni valutazione di merito da parte delle stazioni appaltanti (in tal senso è indirizzato il più recente orientamento giurisprudenziale, da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2008, n. 5096), permaneva il problema di definire quando una violazione poteva qualificarsi "grave", anche al fine di limitare la possibile, ed ormai unica, discrezionalità degli enti previdenziali in ordine alla verifica del requisito.
Il parametro per la valutazione della gravità dell'inadempimento contributivo che si traduce in causa ostativa al rilascio del DURC è stato introdotto con il Decreto 24 ottobre 2007 del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.
L'art. 8 del sopra citato Decreto individua infatti la "non gravità" del debito contributivo, che si traduce nella possibilità di partecipare comunque a gare di appalto, laddove vi sia *"uno scostamento inferiore o pari al 5% tra le somme dovute e quelle versate con riferimento a ciacun periodo di paga o di contribuzione o, comunque, uno scostamento inferiore ad euro 100,00, fermo restando l'obbligo di versamento del predetto importo entro i trenta giorni successivi al rilascio del DURC"*.
Oltre all'obbligo della dichiarazione attestante la regolarità contributiva imposto ai partecipanti alle gare di appalto, l'art. 38, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006 mantiene fermo l'obbligo, per l'affidatario, di presentare la certificazione di regolarità contributiva di cui all'art. 2 del decreto legge, convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266 e di cui all'art. 3, comma 8 del decreto legislativo 14 agosto 1996 n. 494 e successive modificazioni ed integrazioni.

4. Verso l'ampliamento del concetto di "regolarità contributiva". La Legge finanziaria 2007. Il 2° Decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici e l'introduzione, all'art. 118, del comma 6-bis. Il 3° Decreto correttivo e la modifica del comma 6-bis.
In concomitanza alla necessità, avvertita soprattutto a seguito degli interventi dei legislatori locali e delle prassi regionali che via via andavano prendendo piede (si veda il successivo cap. 5.), di allargare il concetto di regolarità contributiva, e pertanto l'estensione della verifica attestata con il DURC anche alla verifica della congruità dell'incidenza della manodopera, il legislatore nazionale interviene nel panoramica della regolarità contributiva con la Legge finanziaria 2007, legge n. 296/2006, art. 1, commi 1173 e 1174.
Premesso che lo scopo della citata normativa è inizialmente limitato alla promozione della regolarità contributiva quale requisito per la **concessione dei benefici e degli incentivi** previsti dall'ordinamento, nel comma 1173 si prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, *"il Ministro del lavoro e della previdenza sociale procede, in via sperimentale, con uno o più decreti, all'individuazione degli indici di congruità di cui al comma 1174 e delle relative procedure applicative, articolati per settore, per categorie di imprese e per territorio, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze nonché i Ministri di settore interessati e le organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori"*.
Il successivo comma 1174 individua le modalità attuative degli indici di congruità, stabilendo che *"Il decreto di cui al comma 1173 individua i settori nei quali risultano maggiormente elevati i livelli di violazione delle norme in materia di incentivi ed agevolazioni contributive ed in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Per tali settori sono definiti gli indici di congruità del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie…"*.
L'articolato si conclude specificando che, 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 comprensivo, pertanto della verifica di congruità.
Con specifico riferimento al settore degli appalti di lavori pubblici, il concetto anticipato dai sopra citati commi della legge finanziaria viene ripreso dal 2° decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici.
Il D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113, interviene nella materia introducendo, all'art. 118, il comma 6-bis che così recita: *"Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, nel settore dell'edilizia, le Casse edili, sulla base di accordi stipulati a livello regionale con INPS e INAIL, rilasciano il documento unico di regolarità contributiva comprensivo della verifica della congruità dell'incidenza della manodopera relativa al cantiere interessato dai lavori, ai sensi dell'art. 1, commi 1173 e 1174 della legge 27 dicembre 2007, n. 296"*.
Con tale importante modifica il panorama della regolarità contributiva viene sostanzialmente ampliato, richiedendosi un **DURC oltre che regolare, anche congruo: trattasi di un DURC che certifica non solo la regolarità "formale" degli adempimenti contributivi da parte dei datori di lavoro, ma anche la regolarità "sostanziale" dell'impresa,** divenendo in tal modo strumento di contenimento dell'evasione contributiva e fiscale e del miglioramento delle condizioni di sicurezza all'interno dei cantieri, atteso che in esso deve risultare congruo il rapporto tra il lavoro da realizzare nello specifico cantiere e la quantità delle ore di lavoro necessarie alla sua realizzazione.
A seguito della modifica apportata dal 2° decreto correttivo, pertanto, non dovrebbero più verificarsi i casi aberranti di appalti per la realizzazione di grandi opere eseguite con un numero esiguo di lavoratori tutti regolarmente denunciati e per i quali sono stati versati integralmente i contributi, evidenziandosi in tal caso una palese incongruenza tra il costo dell'opera e il costo della manodopera impiegata per l'esecuzione.
Ma ecco che, a distanza di un anno dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 113/2007 e dalla conseguente modifica dell'art. 118 del Codice dei contratti, il legislatore ha avvertito nuovamente l'esigenza di intervenire sul Documento unico di regolarità contributiva e lo ha fatto con il 3° Decreto correttivo del Codice dei contratti, D.Lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che viene ancora una volta a modificare il comma 6-bis relativo alla regolarità contributiva.
Il nuovo testo del comma 6-bis dell'art. 118 prevede che: *"Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della manodopera relativa allo specifico contratto affidato. Tale congruità, per i lavori è verificata dalla Cassa edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali"*.
Cosa era successo? Si è verificata nel frattempo l'abrogazione, da parte della Legge 133/2008, dei commi 1173 e 1174 della Legge n. 296/2006 relativi agli indici di congruità e alla loro individuazione da parte del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, individuazione che, peraltro, non era ancora avvenuta.
Va rilevato che, a seguito dell'abrogazione dei sopra citati commi, ad oggi si parla di DURC comprensivo di congruità esclusivamente per gli appalti pubblici di lavori, mentre nulla viene detto per servizi e forniture, per i quali il testo non definitivo del 3° Decreto correttivo rinviava invece ai commi 1173 e 1174 della Legge n. 296/2006, ora, abbiamo visto, abrogati.

5. L'esperienza della Regione Umbria in materia di Documento unico di regolarità contributiva. La legge regionale 12 agosto 1998, n. 30 e il DURC per tutti i lavori, pubblici e privati, legati alla ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 1997 e successivi.
La Regione Umbria ha precorso la strada della "regolarità contributiva allargata" recentemente intrapresa dal legislatore nazionale.
A seguito degli eventi sismici del 1997 e successivi che hanno colpito le Regioni Umbria e Marche, è stata emanata la Legge 30 marzo 1998, n. 61 recante: "Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle Regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi" che, tra quant'altro, contemplava l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni e per i soggetti privati, di richiedere alle imprese operanti nei lavori di ricostruzione , la certificazione dei versamenti contributivi, previdenziali e assicurativi relativi ai lavoratori dipendenti utilizzati negli interventi di ricostruzione stessi.
La Regione Umbria, in attuazione di quanto previsto nella citata legge n. 61/1998, ha emanato la legge regionale 12 agosto 1998, n. 30 recante "Norme per la ricostruzione delle aree colpite dalle crisi sismiche del 12 maggio 1997, 26 settembre 1997 e successive" che, all'art. 4, comma 4, nel disciplinare gli "*Interventi a favore dei privati*", prevede che *"Al fine di semplificare il procedimento amministrativo, la Giunta regionale adotta uno schema di contratto di appalto tipo ai fini della sicurezza nei cantieri, della verifica della regolarità contributiva, previdenziale e assicurativa e promuove intese con INPS, INAIL e Cassa edile, nonché con le UU.SS.LL. e Ispettorato del lavoro per attestare*

la regolarità contributiva mediante il documento unico di cui all'art. 19…".
Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 560/1999, in attuazione al disposto del sopra citato art. 4 della L.R. n. 30/1998, è stato approvato un Protocollo d'intesa tra la Regione Umbria, l'INPS, l'INAIL e le Casse edili di Perugia e Terni, per l'attestazione della regolarità contributiva, previdenziale e assicurativa dei lavori pubblici e privati di ricostruzione ed è stato istituito lo Sportello Unico per il rilascio del DURC, ubicato materialmente presso le sedi delle Casse edili.
La procedura prevista è la seguente: lo Sportello Unico, espletate le verifiche presso gli enti competenti, rilascia il DURC su richiesta dell'impresa esecutrice dei lavori o del committente. Il DURC, che può avere contenuto positivo o negativo, vincola la liquidazione delle rate di contributo da parte dei comuni a favore degli aventi diritto (committenti). Nel caso in cui le imprese appaltatrici e subappaltatrici risultino irregolari, i Comuni chiedono allo Sportello Unico la quantificazione della situazione debitoria dell'impresa nei confronti di ogni singolo ente e provvedono a liquidare le somme dovute agli enti, detraendole dagli importi da erogare a favore degli aventi diritto che poi esercitano azione di rivalsa nei confronti dell'impresa inadempiente.
Nasce così in Umbria, già nel 1997, il Documento unico di regolarità contributiva, necessario ad attestare, in occasione di ogni pagamento, la regolarità contributiva dell'impresa, "formale e sostanziale" secondo quanto affermato nei paragrafi di cui sopra, in quanto relativa sia a un DURC regolare che congruo, atteso che viene effettuata anche la verifica di congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nello specifico cantiere interessato dai lavori.
La *ratio* che ha mosso il legislatore regionale in materia è stata duplice: da un lato si è inteso apportare una grande innovazione procedurale amministrativa che investe soggetti privati e amministrazioni, consentendo, con una unica richiesta e con una semplificazione delle procedure di controllo, di ottenere un unico documento sul quale si esprimono tre enti/organismi, dall'altro, con l'allargamento della verifica alla congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nello specifico cantiere, si è inteso portare avanti una azione di contrasto al lavoro sommerso e irregolare in edilizia che incide, necessariamente e consequenzialmente, sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.
Tale procedura è a tutt'oggi in vigore per gli interventi di ricostruzione avviati e non ancora ultimati e per quelli, ormai pochi, che rimangono da eseguire.

6. L'esperienza della Regione Umbria in materia di Documento unico di regolarità contributiva. Il Protocollo d'intesa del 15 febbraio 2007 e le modifiche alla legge regionale n. 1/2004.
In data 15 febbraio 2007 tra Regione Umbria, Inps, Inail e Casse edili di Perugia e Terni è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa con il quale, valutata positivamente l'esperienza maturata in Umbria con il Documento unico di regolarità contributiva per i lavori di ricostruzione di cui alla L.R. 12 agosto 1998 n.30 e s.m. e i, che, seppure non ha consentito di debellare completamente il pericoloso fenomeno del lavoro irregolare, ha certamente contribuito in maniera molto efficace a combattere tale fenomeno, si è previsto di estendere la verifica della regolarità contributiva dell'impresa alla verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nel cantiere, per tutti i lavori edili, sia pubblici che privati.
Il cammino intrapreso per giungere alla stipula del citato Protocollo è stato lungo e travagliato.
Se la volontà di applicare un concetto di regolarità contributiva allargato era presente in tutti i soggetti coinvolti, vi erano notevoli difficoltà legate alle modalità vigenti di rilascio del DURC a livello nazionale. Era infatti noto a tutti che, in attuazione dell'art. 2 della L. 22 novembre 2002, n. 266 che ha istituito il DURC negli appalti pubblici, nonché dell'art. 86, comma 10, del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che ha istituito, tra quant'altro, il DURC nei lavori edili privati, in data 15 aprile 2004 è stata siglata la convenzione per il rilascio del DURC tra INAIL, INPS e le parti sociali del comparto edile, già firmatarie dell'avviso comune sottoscritto presso il Ministero del Lavoro in data 16 dicembre 2003.
A seguito della stipula della suddetta convenzione le modalità di rilascio del DURC in edilizia sono regolamentate dalle circolari INAIL n. 38/2005, INPS n. 92/2005 e Commissione nazionale paritetica delle Casse edili n. 72/2005 a testo congiunto approvato dal Ministero del lavoro con nota prot. N. 230 del 12 giugno 2005. Inoltre, dal 1° gennaio 2006, il rilascio del DURC in edilizia, ai sensi delle leggi statali vigenti, è gestito in tutto il territorio nazionale tramite la procedura informatica www.sportellounicoprevidenziale.it. che, diversamente dall'esperienza dello Sportello Unico della regione Umbria per i lavori di ricostruzione simica, non prevede una valutazione circa la congruità della madopera impiegata nello specifico cantiere edile.
Nonostante le difficoltà procedurali sopra accennate, non disgiunte da una certa "diffidenza", da parte di alcuni degli uffici locali regionali degli enti coinvolti nell' aderire alla costruzione di una procedura che prevedeva compiti che in parte si discostavano dalla procedura nazionale, si è giunti alla stipula del Protocollo in argomento, secondo il quale, per i lavori effettuati sul territorio regionale, il rispetto delle norme regionali è osservato quando l'impresa soddisfa il requisito della regolarità contributiva, certificata da Inps, Inail e Cassa edile con la procedura nazionale (Durc Biagi) e quello della congruità dell'incidenza della manodopera nel cantiere certificata dalle Casse edili, momentaneamente con un documento separato e trasmesso con posta elettronica certificata.
Sottoscritto il Protocollo, in attesa di una modifica a livello nazionale, che comunque andava delineandosi, occorreva che il legislatore regionale intervenisse fornendo una organica disciplina sul DURC per i lavori pubblici e privati, che consentisse, accanto alla verifica della regolarità contributiva, anche la verifica della congruità dell'incidenza della manodopera, quest'ultima da effettuarsi da parte delle Casse edili del territorio.
Per i lavori privati in edilizia il legislatore regionale è intervenuto sull'aspetto della regolarità contributiva delle imprese, con la legge regionale 21 maggio 2008, n. 8, che ha modificato la legge regionale n. 1/2004 recante "Norme per l'attività edilizia".
L'estensione della verifica di regolarità anche alla congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nello specifico cantiere è stata resa possibile grazie al fatto che la Giunta regionale ha provveduto all'individuazione degli indici di congruità.
Le novità introdotte sono le seguenti:

- la legge disciplina due tipologie di rilascio del documento unico di regolarità contributiva:
  a. lavori privati il cui costo di costruzione non superi l'importo di euro 50.000,00 o, per le opere esentate da tale costo, aventi comunque superficie utile coperta non superiore a metri quadrati cento;
  b. lavori privati il cui costo di costruzione superi l'importo di euro 50.000,00 o, per le opere esentate da tale costo, ma comunque aventi superficie utile coperta superiore a metri quadrati cento;
  Per la prima fattispecie la verifica è di sola regolarità contributiva (c.d. "Durc Biagi", quale è quello che, di fatto, è ora in vigore secondo la normativa nazionale), per i secondi la verifica è di regolarità contributiva e di congruità dell'incidenza della manodopera nello specifico cantiere interessato dai lavori;
- vengono previsti ulteriori compiti di controllo nel cantiere per il direttore dei lavori;
- è prevista, da parte dell'Amministrazione regionale, l'applicazione all'impresa risultata irregolare con il DURC, di una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'uno per cento dell'importo complessivo dei lavori direttamente eseguiti dalla stessa impresa; la sanzione è comunque ricompresa tra un minimo di duemila euro e un massimo di diecimila euro;
- viene istituito un elenco di imprese inadempienti alla normativa in materia di regolarità contributiva. Dette imprese sono escluse per un periodo di due anni dagli appalti e subappalti per l'affidamento dei lavori privati e dei lavori pubblici di competenza della Regione, degli enti locali, delle Aziende erogatrici di servizi pubblici e di altre amministrazioni pubbliche regionali; dette imprese sono escluse altresì da agevolazioni o finanziamenti pubblici;
- per i lavori appartenenti alla fattispecie di cui alla lettera b) sopra indicata, è previsto il mancato rilascio del certificato di agibilità qualora il DURC sia risultato irregolare;
- è prevista una norma transitoria ch specifica quale è la procedura per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva per i lavori rientranti nella fattispecie di cui alla lettera b) sopra indicata, fino alla modifica della procedura nazionale per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva: durante questo periodo transitorio la verifica della congruità dell'incidenza della manodopera è effettuata dalla Cassa edile. Il certificato di congruità di incidenza della manodopera nel cantiere rilasciato dalla Cassa edile in un documento separato è parte integrante e sostanziale del certificato di regolarità contributiva. L'impresa è considerata in regola quando soddisfa ambedue i requisiti. La stessa norma transitoria prevede inoltre che *"Fino all'emanazione dei decreti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che individuano gli indici di congruità ai sensi dell'articolo 1, commi1173 e 1174 della legge 27 dicembre 2006, n. 296… l'individuazione degli indici di congruità è fatta dalla Giunta regionale".*

Per quanto attiene ai **lavori pubblici in edilizia**, sta per essere adottato dalla Giunta regionale il disegno di legge nel quale vengono

mutuate le disposizioni in materia di DURC sopra citate introdotte nella normativa inerente i lavori privati in edilizia.
Per tali lavori, va ricordato, come rilevato al paragrafo 3., che anche il legislatore nazionale ha ampliato il concetto di regolarità contributiva, ricomprendendovi anche la verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nello specifico cantiere interessato dai lavori.
Tuttavia, alla previsione normativa della norma nazionale contenuta all'art. 118, comma 6-bis, del D.Lgs. n. 163/2006, come recentemente modificato dal 3° Decreto correttivo, non ha fatto riscontro una attuazione pratica, atteso che:

- non sono stati ancora individuati i famosi indici di congruitàverificati 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 e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali";
- non è ancora stata modificata la procedura di rilascio nazionale del DURC in edilizia, gestita tramite la procedura informatica www.sportellounicoprevidenziale.it., che attualmente non prevede, come abbiamo visto, una valutazione circa la congruità della manodopera impiegata nei cantieri edili.

C'è a questo punto da chiedersi, al di là del dato normativo, se il legislatore nazionale intende o meno proseguire sulla strada di un concetto "allargato" di regolarità contributiva.

7. La regolarità contributiva nel redigendo Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici.
Una risposta, seppure parziale, al quesito sopra prospettato, atteso che trattasi di normativa inerente i soli appalti pubblici, potrebbe arrivare dal redigendo Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici.
Andando ad esaminare gli articoli che l'attuale schema di Regolamento dedica alla problematica della regolarità contributiva delle imprese negli appalti pubblici, ci si accorge che gli articoli alla materia dedicati sono pochi e scarni (artt. 4, 5, 6 e 196).
Gli articoli 4, 5 recanti, rispettivamente, *"Intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza contributiva dell'esecutore e del subappaltatore"* e " *Intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza retributiva dell'esecutore e del subappaltatore"*, si limitano a richiamare i principi già contenuti nel decreto del ministro dei lavori pubblici n. 145/2000 (Capitolato generale di appalto).
Quanto al testo dell'articolo 6, oltre a rilevare che il legislatore ha inteso far assurgere a rango di normativa primaria il contenuto di una Circolare del Ministero del lavoro (Circolare Ministero del lavoro 12 luglio 2005), si rileva anche che :

- trattasi di un articolo riferito a lavori, servizi e forniture nel quale non si fa alcun riferimento ad un contesto allargato di regolarità contributiva comprensivo anche di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata;
- si appesantisce la procedura fino ad oggi prevista per gli appalti di servizi e forniture, ampliando la casistica dei momenti nei quali il DURC va presentato, richiedendolo, quindi, cosa che ad oggi viene richiesta solo per i lavori:
  - per la verifica della dichiarazione sostitutiva relativa al requisito di cui all'art. 38, comma 1, lettera i) del codice;
  - per l'aggiudicazione del contratto ai sensi dell'art. 11, comma 8 del codice;
  - per la stipula del contratto;
  - per il pagamento degli stati di avanzamento lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture;
  - per il certificato di collaudo, per il certificato di regolare esecuzione, per la verifica di conformità e il pagamento del saldo finale.

Si occupa inoltre di DURC l'art. 196 recante "Disposizioni in materia di documento unico di regolarità contributiva in sede di esecuzione dei lavori".
Il testo così recita*:"In sede di esecuzione dei lavori, le casse edili, in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile, ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, verificano la regolarità contributiva e l'incidenza della mano d'opera in relazione al singolo cantiere sede di esecuzione del contratto. Dell'esito della verifica è dato atto nel documento unico di regolarità contributiva"*.
Vano, pertanto, cercare una risposta al quesito di partenza cercandolo nel Regolamento. Anche in questo articolo nulla viene detto in più rispetto a quanto già previsto nell'ultima versione dell'art. 6-bis) ad opera del 3° Decreto correttivo del Codice.
Oltre a ribadire che, per i lavori, vige un concetto allargato di regolarità contributiva, non viene detto nulla su come rendere operativo e materialmente tangibile il concetto stesso.
Ad oggi la verifica della congruità dell'incidenza della manodopera rimane, a livello nazionale, un' illustre sconosciuta.
Al di fuori dell'Umbria.