

SAVERIO NICCO / Consulente del Lavoro in Carcare (Sv)

SPUNTI DI RIFLESSIONE SUI NUOVI INDICI DI CONGRUITÀ IN EDILIZIA

Sintesi

Tra le novità che il 2012 avrebbe dovuto riservare alle aziende, un posto di sicuro rilievo era dedicato alla messa a regime degli indici di congruità per il settore edile. Pur premettendo la proroga della fase di sperimentazione per tutto l'anno in corso, merita soffermarsi sulle novità introdotte per cercare di capirne funzionamento, logiche e criticità.

Gli indici di congruità

Tali indici, scaturenti dall'avviso comune del 28 ottobre 2010, siglato dalle parti firmatarie i contratti collettivi del settore edile, hanno come obiettivo dichiarato il raggiungimento della regolarità contributiva per le aziende del settore edile ed il contrasto al lavoro sommerso ed irregolare, che in tale settore raggiunge picchi molto più elevati rispetto al resto del tessuto economico italiano.

Entrando nello specifico, gli indici di congruità servono a verificare che tra costo della manodopera e valore dell'opera ci sia un rapporto determinato, in mancanza del quale si presume la non congruità del comportamento aziendale. In

via sperimentale, a decorrere dal 2011 il coefficiente di moltiplicazione del costo della manodopera è stato statuito convenzionalmente in due volte e mezzo l'imponibile contributivo. Una volta a regime, nel caso in cui, dalle verifiche mese in atto dalle Casse Edili, scaturisca un mancato raggiungimento della congruità, si perverrà all'emanazione del Durc, documento unico di regolarità, irregolare sino alla regolarizzazione con apposito versamento equivalente alla differenza di costo del lavoro necessario per raggiungere la percentuale indicata. Sempre l'avviso comune, alla lettera n), prevede, in capo all'azienda irregolare, la possibilità di dimostrare, tramite documentazione appropriata, il raggiungimento della percentuale attraverso costi non registrati in

Cassa Edile quali, ad esempio, quelli afferenti personale non iscritto alla Cassa Edile stessa, fatturazione di lavoratori autonomi, noli a caldo, tecnologie avanzate.

La verifica di congruità sarà applicata a tutti i lavori pubblici ed ai lavori privati eccedenti un valore dichiarato di 70.000 €. Prima di proseguire, merita soffermarsi su questo passaggio, in quanto, pur premettendo la libertà contrattuale delle parti firmatarie di stipulare un accordo in tale senso, manca un supporto legale su quanto stipulato nel già richiamato avviso comune del 28 ottobre 2010. Infatti, i due passaggi normativi da cui muove l'intero accordo sono l'articolo 1, commi 1173 e 1174, della Legge n. 296/2006 e l'articolo 118, comma 6-bis, del Decreto Legislativo n. 163/2006.

Art. 1 - L. n. 296 del 27 dicembre 2006

co. 1173. Al fine di promuovere la regolarità contributiva quale requisito per la concessione dei benefici e degli incentivi previsti dall'ordinamento, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente 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.

c. 1174. 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 nonché lo scostamento percentuale dall'indice da considerare tollerabile, tenuto conto delle specifiche caratteristiche produttive e tecniche nonché dei volumi di affari e dei redditi presunti.



Art. 118 - D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006

co. 6-bis. Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato. Tale congruità, per i lavori è verificata dalla Cassa Edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.



Mentre relativamente all'articolo 118, comma 6-bis, del Decreto Legislativo n. 163/2006 nulla vi è da obiettare, riguardo ai commi 1173 e 1174 della finanziaria per il 2007 bisogna evidenziare come gli stessi siano stati abrogati dall'articolo 39, comma 10, lettera n), del Decreto Legge n. 112/2008, così come convertito con modifiche nella Legge n. 133/2008. Pur ribadendo l'importanza di perseverare nella promozione della regolarità contributiva, così come richiamato dal comma 1173 in analisi, sfugge il motivo della stipulazione di un accordo siglato sulla base di passaggi normativi già abrogati alla data di firma, 28 ottobre 2010. In conclusione, dei due pilastri normativi richiamati resterebbe solo quello afferente i rapporti col settore pubblico.

Lavori privati e indici di congruità: sì o no?

A questo punto, per inquadrare nel modo corretto la problematica sopra esposta, bisogna scindere quello che è il dettato normativo da quanto previsto dalle parti sociali, perché se è pur vero che la base normativa da cui muove l'avviso comune non è più in vigore e, pertanto, non ha

più alcuna valenza legale, non si può prescindere dal fatto che è anche vero che le parti sociali hanno esteso la portata dei controlli sugli appalti pubblici anche ai lavori privati d'importo superiore ai 70.000 € e tale scelta risulta sicuramente nelle facoltà delle stesse. Si ha, quindi, una previsione contrattuale che si discosta dal reale dettato normativo ad oggi in vigore. Ovviamente tale lettura si scontra con la mancanza di una base legale forte su cui poggiare l'estensione al settore privato degli obblighi previsti per il settore pubblico.

Cerchiamo ora di capire quale sia la conclusione cui si perviene intrecciando quanto previsto dalle norme e dagli accordi contrattuali.

Quel che non è più previsto da una fonte normativa è comunque previsto, ad oggi, da una fonte di natura contrattuale tra le parti sociali. Per l'azienda iscritta all'associazione datorile firmataria nulla cambia. Un legittimo dubbio sorge, invece, per le aziende che applicano il CCNL in modo tacito, senza avere alcuna iscrizione ad associazioni firmatarie. Anche in tale caso, stante l'applicazione implicita degli accordi sindacali, l'unica risposta plausibile è l'applicazione degli indici di congruità. La stessa Cassa Edile è un ente che ha la

propria logica e realtà solo in relazione all'applicazione del CCNL del settore edile, la stessa iscrizione dell'azienda può essere letta come accettazione implicita di tutto quello che comporta l'adesione alle associazioni firmatarie. Non bisogna, infatti, dimenticare come la Cassa Edile, pur ricoprendo ad oggi un ruolo assimilabile ad un ente di diritto pubblico, non possa essere certamente annoverato tra gli stessi. Come già ricordato sopra, la nascita delle Casse Edili discende da previsioni meramente contrattuali e, ad oggi, ricopre un ruolo così di rilievo solo per il fatto che negli anni le stesse Casse si sono potute appoggiare sull'efficacia erga omnes del CCNL, derivante dall'emanazione delle c.d. Leggi Vigorelli di fine anni 50, le quali, con l'intento di ovviare alla mancata applicazione dell'articolo 36 della Costituzione, hanno dato valenza legale ai contratti collettivi di diritto comune (tale procedura è poi stata sospesa dopo due anni per dichiarata incostituzionalità). Al fine di sottolineare la diversa natura delle Casse Edili merita richiamare l'attenzione su una recente sentenza di Cassazione, la n. 2723 del 23 gennaio 2012, nella quale i Giudici ribadiscono che "le Casse Edili non appartengono alla categoria degli Enti previdenziali".

Come funzionano gli indici di congruità

Partendo da tali assunti, proseguiamo nell'analisi dei nuovi obblighi in capo alle aziende del settore edile.

In primis merita ricordare che con delibera n. 1/2011 il Comitato della Bilateralità ha previsto l'estensione a tutto il 2012 del carattere sperimentale degli stessi. L'entrata a regime decorrerà dal 1° gennaio 2013, da tale data, quindi, la mancata adesione agli indici di congruità comporterà il rilascio del Durc non regolare.

Le altre date fondamentali nella tabella di marcia prevista dalla delibera sono:

- Febbraio 2012: adeguamento per tutte le Casse Edili ad un modello di denuncia mensile che preveda l'elenco dei cantieri attivi per ogni impresa con il dettaglio delle ore lavoratore per ogni cantiere da parte del personale in forza;
- Aprile 2012: le Casse Edili dovranno attivare l'utilizzo del contatore di congruità, per verificare il costo della manodopera. Si ribadisce che fino al 2013 il mancato raggiungimento delle soglie previste non comporterà l'emissione del Durc irregolare.

Entriamo ora nel merito del funzionamento dal punto di vista pratico.

Le Casse Edili, attraverso la richiesta "informazioni" presente al momento della compilazione delle denunce mensili da inviare a cura delle aziende, raccolgono le informazioni necessarie per redigere

un corretto quadro dell'attività aziendale: cantieri aperti, numero di operai e ore lavorate dagli stessi per ogni cantiere, tipologia di lavori, valore dell'opera, imponibile contributivo, data di inizio e fine. A questo punto, come richiamato dalla nota 28 gennaio 2011, la Cassa Edile competente dovrà procedere nel seguente modo:

1. attivare la verifica di congruità della manodopera, per gli appalti di lavori pubblici, in relazione alle richieste di Durc per liquidazioni finali e, per quanto attiene i lavori edili privati di importo superiore ai 70.000 euro, nel secondo mese successivo a quello indicato nella denuncia come mese di conclusione dei lavori;
2. con riferimento agli appalti pubblici, per ogni stato di avanzamento lavori, provvedere a segnalare in un'apposita voce la percentuale di incidenza di costo della manodopera (denunciato alla Cassa Edile) fino a quel momento raggiunta;
3. ricavare l'importo complessivo dei lavori dai dati inseriti nella richiesta Durc tramite lo Sportello Unico previdenziale per gli appalti pubblici e dalle denunce mensili per i lavori privati;
4. verificare, attraverso le comunicazioni fornite dall'impresa ai sensi dei vigenti Ccnl, l'eventuale affidamento di lavori in subappalto e loro tipologie nonché gli importi degli stessi;
5. determinare, attraverso le informazioni previste ai punti precedenti, la quota di lavori eseguita direttamente

dall'impresa ed il relativo importo;

6. registrare l'imponibile contributivo ai fini Cassa Edile denunciato dall'impresa - per i lavoratori impegnati nel cantiere e nel periodo in esame - e moltiplicare tale imponibile per il coefficiente 2,50 al fine di determinare in misura convenzionale l'importo complessivo del costo della manodopera;
 7. calcolare l'incidenza percentuale del costo della manodopera (di cui al punto precedente) sull'importo dei lavori di cui al punto 4 e confrontare tale percentuale con l'indice, contenuto nella tabella allegata all'accordo del 28/10/2010 (vedi tabella sotto), per il settore di attività relativo all'opera in esame;
 8. nel caso in cui, dal raffronto di cui al punto precedente, risulti una incongruità della massa salariale dichiarata, richiedere adeguate spiegazioni all'impresa interessata che potrà essere assistita dalla Associazione sindacale di appartenenza;
 9. trasmettere, concluso l'iter previsto ai punti precedenti, le necessarie informazioni al Servizio di monitoraggio sulla congruità, istituito presso la Cnce.
- In relazione al passaggio numero 8, nel caso di azienda non iscritta ad alcuna associazione sindacale, si ipotizza la possibilità di essere assistita dal proprio consulente del lavoro o avvocato.

Categorie		Percentuali di incidenza minima della manodopera sul valore dell'opera
1	OG1 - nuova edilizia civile compresi Impianti e Forniture	14,28 %
2	OG1 - nuova edilizia industriale esclusi Impianti	5,36 %
3	ristrutturazione di edifici civili	22,00 %
4	ristrutturazione di edifici industriali esclusi Impianti	6,69 %
5	OG2 - restauro e manutenzione di beni tutelati	30,00 %
6	OG3 - opere stradali, ponti, ecc.	13,77 %
7	OG4 - opere d'arte nel sottosuolo	10,82 %

Categorie		Percentuali di incidenza minima della manodopera sul valore dell'opera
8	OG5 - dighe	16,07%
9	OG6 - acquedotti e fognature	14,63%
10	OG6 - gasdotti	13,66%
11	OG6 - oleodotti	13,66%
12	OG6 - opere di irrigazione ed evacuazione	12,48%
13	OG7 - opere marittime	12,16%
14	OG8 - opere fluviali	13,31%
15	OG9 - impianti per la produzione di energia elettrica	14,23%
16	OG10 - impianti per la trasformazione e distribuzione	5,36%
17	OG12 - OG13 - bonifica e protezione ambientale	16,47%

Regolarizzazione dell'azienda non congrua

Avviso comune 28 ottobre 2010

s) dal momento in cui il sistema della congruità andrà a regime, il non raggiungimento della congruità comporterà l'emana-
zione del "documento unico di congruità" irregolare sino alla regolarizzazione con apposito versamento equivalente alla
differenza di costo del lavoro necessario per raggiungere la percentuale indicata.

Quindi, l'azienda dovrà versare alla Cassa Edile la differenza tra il costo del lavoro necessario per raggiungere la re- golarità e il costo del lavoro dichiarato (imponibile contributivo Cassa Edile del personale presente in cantiere multipli- cato per due volte e mezzo).

Esempio 1

Lavori di ristrutturazione di edifici industriali (punto 4 della tabella di cui sopra)
 Imponibile contributivo Cassa Edile: € 1.644,00
 Costo della manodopera: e $1.644,00 * 2,5 = € 4.110,00$
 Importo dei lavori: € 70.000,00
 Incidenza % del costo manodopera sull'importo dei lavori: $€ 4.110,00 / € 70.000,00 * 100 = 5,87\%$
 Incidenza prevista dalla tabella: 6,69%
 Imponibile contributivo Cassa Edile stimato: $€ 70.000,00 * 6,69\% = € 4.683,00$
 Differenza di costo del lavoro da versare alla Cassa Edile per raggiungere la congruità: $€ 4.683,00 - € 4.110,00 = € 573,00$.

Esempio 2

Lavori di costruzione nuova edilizia industriale esclusi impianti (punto 2 della tabella di cui sopra)
 Imponibile contributivo Cassa Edile: € 1.644,00
 Costo della manodopera: e $1.644,00 * 2,5 = € 4.110,00$
 Importo dei lavori: € 70.000,00
 Incidenza % del costo manodopera sull'importo dei lavori: $€ 4.110,00 / € 70.000,00 * 100 = 5,87\%$
 Incidenza prevista dalla tabella: 5,36%
 Imponibile contributivo Cassa Edile stimato: $€ 70.000,00 * 5,36\% = € 3.752,00$
 Non è dovuta alcuna differenza di costo del lavoro alla Cassa Edile.



**Esempio 3**

Lavori di ristrutturazione di edifici civili (punto 3 della tabella di cui sopra)

Imponibile contributivo Cassa Edile: € 1.644,00

Costo della manodopera: e $1.644,00 * 2,5 = € 4.110,00$

Importo dei lavori: € 70.000,00

Incidenza % del costo manodopera sull'importo dei lavori: $€ 4.110,00 / € 70.000,00 * 100 = 5,87\%$

Incidenza prevista dalla tabella: 22%

Imponibile contributivo Cassa Edile stimato: $€ 70.000,00 * 22\% = € 15.400,00$

Differenza di costo del lavoro da versare alla Cassa Edile per raggiungere la congruità: $€ 15.400,00 - € 4.110,00 = € 11.290,00$.

Esempio 4

Lavori di ristrutturazione di edifici civili (punto 3 della tabella di cui sopra)

Imponibile contributivo Cassa Edile: € 8.000,00

Costo della manodopera: e $8.000,00 * 2,5 = € 20.000,00$

Importo dei lavori: € 70.000,00

Incidenza % del costo manodopera sull'importo dei lavori: $€ 20.000,00 / € 70.000,00 * 100 = 28,57\%$

Incidenza prevista dalla tabella: 22%

Imponibile contributivo Cassa Edile stimato: $€ 70.000,00 * 22\% = € 15.400,00$

Non è dovuta alcuna differenza di costo del lavoro alla Cassa Edile.

Di sicuro interesse sarebbe comprendere la natura di questo versamento e l'utilizzo da parte delle Casse Edili di tali importi. Ad avviso dello scrivente, non è configurabile una natura sanzionatoria in quanto non è ravvisabile un comportamento illecito da parte del datore di lavoro. Anche la natura contributiva sembrerebbe esclusa, visto che la contribuzione agli enti previdenziali ed assistenziali viene calcolata su imponibili collegati alle retribuzioni erogate al personale dipendente.

Meriterebbe comprendere anche la natura fiscale di tali versamenti e, di conseguenza, la possibilità o meno di deduzione del costo sostenuto dall'azienda per adeguarsi.

Significato dell'indice di congruità

Dall'analisi sopra esposta si nota come più si amplia la forbice tra l'importo dei lavori ed il costo della manodopera, più ci si avvicina alle percentuali minime richieste per il raggiungimento della congruità. La logica sottesa alla determinazione dell'indice premia le aziende che, in relazione alla tipologia di lavori eseguiti, hanno un valore della

manodopera non troppo basso rispetto all'importo dei lavori eseguiti. Questo, al fine di disincentivare l'occupazione di personale non in regola, che porterebbe un ampliamento della forbice di cui sopra tale da portare all'emissione del Durc non in regola a causa del mancato raggiungimento della percentuale minima d'incidenza.

Dallo sviluppo di tale indice, però, non traspare nulla su quei casi, molto frequenti nei lavori pubblici, per i quali gli imprenditori lavorano con un ricarico minimo sui costi della manodopera, al solo fine di acquisire i lavori. In tal caso l'indice sarà sicuramente congruo ma sorgeranno, legittimamente, molti dubbi circa la reale sostenibilità economica in capo al datore di lavoro.

Cosa comporta per le aziende

Come già ricordato sopra, l'intento finale delle parti firmatarie è di sicura rilevanza sociale; come di primaria importanza è determinare una procedura che permetta di premiare le aziende che operano nella legalità, cosa che già avviene con il rilascio del Durc. Tuttavia, il rischio di applicare un sistema che non sia rispondente alle caratteristiche

del lavoro di un'azienda che, operando nel modo corretto, applica valori superiori alla media, è di sicuro rilievo. La presunzione che un'azienda operi in modo anomalo non può far scaturire un Durc non in regola. La criticità di questa nuova verifica di congruità risiede nella scelta di racchiudere in un unico indice le complessità che si possono riscontrare nello sviluppo dell'attività lavorativa, in relazione alla gestione del personale dipendente, al relativo costo ed alla luce delle scelte imprenditoriali - commerciali di coprire una determinata fascia di mercato. A maggior ragione se tale inottemperanza può far scaturire l'emissione del Durc irregolare e, quindi, bloccare il funzionamento dell'azienda stessa che, viste le procedure ad oggi in vigore in molte realtà, non potrà accedere nei cantieri, ricevere pagamenti per i lavori già conclusi né partecipare a gare di appalto per nuovi lavori.

Fino ad oggi il Durc è stato rilasciato regolare nel caso in cui l'azienda ottemperasse a tutti gli obblighi previsti e nello specifico: corretta gestione degli adempimenti mensili e periodici, corrispondenza tra versamenti effettuati e versamenti accertati dagli Enti, inesistenza di inadempimenti in atto, rateizzazioni del debito approvate dell'Ente creditore.

Tale procedura proseguirà invariata per Inps e Inail. Per le Casse Edili, dal 2013, il discorso andrà, invece, a modificarsi: anche a fronte di un versamento pieno dei contributi dovuti, si potrà riscontrare un Durc irregolare a causa delle scelte aziendali, scelte che, per quan-

to siano opinabili, restano nelle mani dell'imprenditore, come affermato dalla Costituzione agli articoli 4, comma 2, e 41, comma 1. La conclusione per cui il mancato raggiungimento degli standard richiesti dagli indici di congruità sia sinonimo di lavoro sommerso o irre-

golarità contributiva non trova nessun fondamento giuridico. Tali conclusioni potranno essere raggiunte solo nel corso di una verifica in azienda da parte degli organi ispettivi.

Costituzione della Repubblica Italiana

Art. 4, co. 2

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 41, co. 1

L'iniziativa economica privata è libera.



Merita sottolineare il diverso approccio operativo tra Inps - Inail e Cassa Edile. Mentre i primi due perverranno a conclusioni sull'esistenza o meno di lavoro nero solo attraverso accessi ispettivi e prove tangibili, la Cassa Edile, non avendo (e non potendo avere) un vero organo ispettivo con poteri sanzionatori, pone in atto una procedura prettamente amministrativa, la quale, come ampiamente ribadito, opererà solo per presunzione, utilizzando strumenti statistici assimilabili agli studi di settore. Ribadendo l'importanza del fine che questa procedura cerca di perseguire:

- E' corretto ribaltare l'onere della prova sul datore di lavoro?
- Come potrà lo stesso dimostrare l'inesistenza di lavoratori "in nero"?
- A quale titolo dovrà suffragare le proprie scelte imprenditoriali davanti ad un ente privatistico, appurato che agli

altri enti (pubblici) interessati dalla procedura Durc, Inps e Inail, tali scelte non interessano, ne potranno mai interessare?

- Siamo sicuri che una procedura così rigida di controllo dell'operato aziendale porti davvero i giovamenti sperati?

Onere della prova

Merita dedicare un'ultima riflessione sul ribaltamento dell'onere della prova, novità di assoluto rilievo in campo lavoristico. Tutto discende dal già citato comma 6-bis dell'articolo 118 del Decreto Legislativo n. 163/2006 che, come già ricordato, ha trovato estensione anche per gli appalti privati di valore superiore ai 70.000 € grazie all'avviso comune 28 ottobre 2008. Dall'analisi del comma in oggetto non traspare alcun margine

di manovra in capo al datore di lavoro per il quale, in caso di mancato raggiungimento della congruità, l'unica strada percorribile sarà ricorrere al giudice del lavoro competente.

Come ricordato dall'avviso comune, l'imprenditore potrà interloquire con la Cassa Edile al solo fine di dimostrare costi dei quali lo stesso Ente non era a conoscenza. Non è prevista alcuna procedura atta a dimostrare che i costi realmente sostenuti siano quelli già dichiarati. Viene anche da chiedersi quale possa essere la procedura corretta per dimostrare che i costi dichiarati sono gli unici esistenti e che l'azienda opera nel modo corretto, anche alla luce del fatto che, fino ad oggi, tale risultato veniva raggiunto, e dimostrato agli stakeholders dell'azienda, proprio con la presentazione del Durc regolare.