



## {UNA PROPOSTA AL MESE

# Il meccanismo di controllo degli appalti: UN'ASSEVERAZIONE ALLUNGA LA VITA (MA SOLO AI CORRETTI)

“Donaci, padre Zeus,  
il miracolo di un cambiamento”  
*(Simonide di Ceo)*

**D**iciamo subito che questo articolo è una continuazione ideale del “Senza Filtro” di questo mese (le pagine della rubrica che precede questa). In cui ce la siamo presa, e ci pare di avere dimostrato di avere tutte le ragioni per farlo, contro l’ultima trovata normativa per arginare l’elusione fiscale e contributiva nelle catene di esternalizzazione. Ove a capo della filiera vi è un committente lindo e pulito, almeno in apparenza, ma subito sotto si dipana una sequela di appalti e subappalti in cui si verifica con non rara frequenza una perdita di tutele ed un flusso di operazioni elusive, quando non addirittura evasive.

È questo un enorme problema, non solo in termini di concorrenza falsata e di depressione dei diritti dei prestatori, ma anche per tutti i riflessi negativi sui conti pubblici.

Il Legislatore – quello serio, non il prestilegislatore degli ultimi tempi – trovò un argine a tutto ciò (ideale, ma al tempo stesso concreto) nel meccanismo della responsabilità solidale: per retribuzioni, contribuzioni (e per un certo periodo anche adempimenti fiscali, poi la cosa venne ritenuta troppo complessa e poco gradita all’UE e archiviata, ed ora si ripresenta in una forma assurda e deteriore che abbiamo commentato nella predetta rubrica che ci precede) il committente ha una responsabilità in solido con tutta la filiera successiva dell’appalto.

Da una parte è evidente che questo com-

porta una responsabilizzazione del committente, che ci pare indiscutibile attribuirgli: dai lavori a chi vuoi, ma accertati della serietà di coloro a cui affidi i lavori, oppure rischi di pagarne tu le conseguenze. Peccato che molto spesso – malgrado brutte avventure sempre più frequenti – il committente non è sensibile a questo aspetto: assomiglia a qualcuno che potrebbe essere seduto su una potenziale polveriera e che continua imperterrito a fumare allegramente. Peccato inoltre che anche quando la norma arriva ad individuare in maniera precisa un obbligo in tal senso, la cosa rimane ad un livello di inconcludenza demoralizzante: in tema di sicurezza, l’art. 26 del D.lgs. n. 81/08 prevede l’accertamento dell’idoneità tecnica dell’appaltatore a cura del committente, ma dopo oltre 10 anni nessuno ha pensato a promulgare un decreto che determini i contenuti minimi di questo accertamento che ad oggi è soddisfatto (udite, udite) se l’appaltatore presenta una visura Ccia in corso di validità ed una propria semplice autodichiarazione.

Tuttavia, se sotto un certo profilo, tale responsabilizzazione sarebbe, pertanto, auspicabile, dall’altro comporta una serie di problemi non indifferenti.

Eh sì, perché – come abbiamo più volte scritto su questa Rivista e in diverse pubblicazioni del nostro CSR<sup>1</sup> – sorgono alcune difficoltà non immediatamente risolvibili: ➤

1. CSR è la sigla che identifica il Centro Studi e Ricerche unificato dell’Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano e dell’Ancl Unione Provinciale di Milano. Il CSR è peraltro il motore ed il cuore di questa Rivista.





- per controllare adeguatamente l'appaltatore, ai fini di tamponare il rischio della chiamata in solido, il committente deve porre in atto meccanismi di *due diligence* (o di *audit*, se preferite) non solo *una-tantum*, ma per tutta la durata dell'appalto ed anche per un certo periodo dopo la sua conclusione;
- questi meccanismi di controllo, per la forma attuale di assolvimento degli obblighi retributivi e contributivi, devono rivolgersi all'impresa nel suo complesso: tanto per dire, se in un appalto vengono impiegati due lavoratori su una ditta che ne occupa complessivamente trenta, per poter giungere ad una fondata conclusione che i versamenti per quei 2 lavoratori sono a posto bisogna far partire un accertamento che coinvolge in buona parte anche gli altri 28;
- quanto detto, ed altre osservazioni si potrebbero aggiungere, scatena una sorta di "guerra dei poveri" fra il committente (che a questo punto sarebbe tentato di chiedere di tutto di più – ma attenzione committente, più chiedi più controlli, se no è inutile, quindi aumentano esponenzialmente anche i tuoi costi –) e l'appaltatore che tenderebbe a dare il meno possibile, anche perché una trasparenza troppo ampia potrebbe causare ingerenze non da poco nella gestione dell'appaltatore, che è e deve restare autonoma dal committente (ad esempio, il committente avrebbe uno strumento per poter discutere sui prezzi dell'appaltatore);
- il tutto senza contare alcuni piccoli problemini collaterali, come ad esempio quelli relativi alla *privacy* ed alla riservatezza (evidentemente, più scambi dati più l'esposizione aumenta).

Uno strumento alternativo porrebbe essere quello della fideiussione obbligatoria, tuttavia nell'esperienza attuale questo è uno strumento molto costoso, che richiede spesso garanzie personali all'imprenditore oppure che non viene concesso in casi di piccole attività. Insomma, un'altra forzatura. Ora ci chiediamo: possibile che nessuno

abbia mai pensato che in questo caso un autorevole controllo preventivo possa risolvere il problema?

In realtà qualcuno ci aveva pensato. Una formulazione precedente dell'art. 29, co. 2, D.lgs n. 276/03 prevedeva un meccanismo realizzabile dalla contrattazione collettiva nazionale maggiormente rappresentativa che escludeva la responsabilità solidale previa individuazione di "metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti". Come sapete, però, proprio tale inciso è stato tolto nel 2017 sotto la spinta di un'azione referendaria della Cgil; un vero caso di ottusindacalismo (sindacalismo ottuso, amiamo i neologismi).

Anche un altro Legislatore ci aveva pensato: il Decreto Bersani del 2006 che aveva, fra le altre cose, inserito la responsabilità solidale fiscale in appalto, aveva previsto un meccanismo liberatorio mediante l'asseverazione degli obblighi attestata da un professionista.

In realtà, continuiamo, qualcun altro aveva dedicato attenzione al problema. Nel 2014, in seno ad alcune evidenze nate nell'esperienza dei Cles (comitati per l'emersione del sommerso, tavoli pubblici di confronto fra enti, parti sociali e professionali, con lo scopo di individuare prassi ed obiettivi di promozione di legalità nel mercato del lavoro) a Milano, si era sintetizzato, a cura del nostro CSR, un documento di asseverazione specifica sulle esternalizzazioni che in una pagina (due se qualcuno voleva scrivere largo) riassumeva l'ok ad un'azione di controllo che – senza nessuno degli inconvenienti predetti – certificava l'avvenuto assolvimento degli obblighi da parte dell'appaltatore. Tale documento, che abbiamo già pubblicato ma che in coda a questo articolo esponiamo con piacere, dopo un'iniziale approvazione a livello dell'Ispettorato locale milanese, venne dopo pochi mesi misteriosamente sconfessato a livello centrale da qualche "dirigente illuminato" per ragioni ad oggi avvolte nel mistero. Da notare che ►





essendo rimasto come buona prassi, è tuttora utilizzato da diversi colleghi ed apprezzato da appaltatori e committenti che in barba alla burocrazia ottusa sono sempre alla ricerca di strumenti semplici ed efficaci.

Ultimo, ma non ultimo, qualcun altro ha anche ideato (il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro) un meccanismo asseveratorio più complesso e a largo raggio (si chiama Asse.Co., ogni informazione è reperibile sul sito nazionale, <http://www.consulentidellavoro.it/index.php/home/storico-articoli/item/2656-asse-co>) che pone sotto controllo le aziende e rilascia un'attestazione di regolarità complessiva. Anche questo strumento, seppur non specifico sulle esternalizzazioni, potrebbe con poche opportune modifiche portare al risultato che stiamo proponendo (in diverse Regioni già esistono protocolli che valorizzano l'Asse.Co. nell'ambito pubblico, compresa la Regione Lombardia).

Il risultato, che ci pare del tutto evidente, è quello di demandare l'accertamento della affidabilità dell'appaltatore – e dell'adempimento da parte sua degli obblighi generali e specifici in materia di lavoro e fiscale – ad un'attività di asseverazione competente ed affidabile (la quale nell'ottica di un'economia di gestione ben potrebbe essere assolta dal medesimo consulente che segue l'azienda appaltatrice, con evidente risparmio di tempi e costi). Un bollino di garanzia con due caratteristiche fondamentali:

- segue un percorso procedurale ben preciso, a garanzia di tutti (anche dello stesso asseveratore che cioè non va “a naso”, ad occhio o a fiducia, ma raccoglie e verifica dati secondo protocolli precisi e codificati);

- viene svolto ad opera di professionisti ordinistici (come i consulenti del lavoro).

Questo secondo aspetto è particolarmente importante, perché a nostro avviso solo un professionista ordinistico – che è soggetto ad un preciso codice deontologico, non rispettando il quale viene escluso dalla compagine professionale – può garantire quella affidabilità necessaria ad un'opera, per così dire, sussidiaria alla pubblica amministrazione.

Ovviamente, tutto ciò funzionerebbe al meglio se l'asseverazione individuata determinasse in ultima battuta l'esclusione della responsabilità solidale: sarebbe un accertamento preventivo sicuro ed affidabile che garantirebbe tutti e rispetterebbe le esigenze di tutti al posto di un incerto controllo “di rincorsa” *ex post* (con i risultati deludenti che oggi vediamo) o in luogo della costruzione di cattedrali burocratiche ingestibili.

In un colpo solo eliminare dal mercato “praticoni” (e relative prassi insicure, scorrette o elusive nella gestione del personale) e promuovere le filiere sane e le aziende – committenti ed appaltatrici – pulite ed affidabili (chè altrimenti si troverebbero messe a margine dal mercato) sarebbe un bel risultato per un Paese che volesse darsi “un colpo d'ala”.

Chissà che prima o poi ci arriveremo, invece delle solite chiacchiere.

Ecco il modello di “asseverazione” del CSR di Milano. Lo indichiamo senza pretese, come contributo alla discussione ed alla proposta del mese, mentre l'intero protocollo di buone prassi lo trovate *sulla home page* del sito dell'Ordine di Milano - <https://consulentidellavoro.mi.it/> ➤



### ATTESTAZIONE ADEMPIMENTI MENSILI

Il sottoscritto ....., nato a ..... il ....., c. f. ...., con studio in ....., abilitato all'esercizio della presente dichiarazione, in quanto iscritto all'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano al n ..... dal ....., in ossequio alle *best practice* sintetizzate dal Centro Studi Unificato dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano dell'Ancl U.P. di Milano,

relativamente al contratto di subappalto stipulato fra ..... (indicare: *committente o sub-committente*) e ..... (indicare: *appaltatore o subappaltatore*) per il cantiere di .....,

#### CERTIFICA

sulla base della documentazione di lavoro esaminata e/o direttamente elaborata con l'assistenza del sottoscritto (libro unico del lavoro, mod. f/24, modd. Uni-Emens, etc.) che il predetto subappaltatore ha correttamente adempiuto, per il mese di ....., agli obblighi retributivi e contributivi, inerenti alle somme iscritte\* nelle predette scritture per i sottoelaborati lavoratori regolarmente in forza, per un totale di ore lavorate dagli stessi pari a ..... :

nominativo	codice fiscale	qualifica	ore lavorate periodo
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

(può essere sostituito da un elenco a parte, con almeno gli stessi dati)

Documenti esaminati / elaborati: n .....

- Mod. Unilav. :comunicazioni di assunzione/trasformazione dei lavoratori suddetti;
- libro unico del lavoro del complessivo organico aziendale, inclusi tutti i lavoratori suddetti, per il periodo .....
- Mod. F/24 periodo ..... pagato interamente il ..... per euro .....
- Modd. Dm/10 e Uni E-mens periodo .....trasmessi in via telematica ad Inps relativamente al personale aziendale;
- Documentazione versamenti e comunicazioni Cassa Edile per i medesimi periodi.
- Altro .....

\* *La presente attestazione riguarda esclusivamente la corrispondenza fra gli adempimenti retributivi, fiscali e previdenziali e le retribuzioni registrate (comprese le ore lavorate) nonché le quietanze esibite a dimostrazione dell'effettivo versamento degli importi.*