

Risposta alla nota del 13/7/2005 prot. n. 14775

OGGETTO: interpretazione della L.R. 23 febbraio 2005, n.8, in materia di accertamento della regolarità contributiva.

Il Comune di, con la nota prot.37868 del 16/8/2005, inviata per conoscenza agli enti ed alle associazioni in indirizzo, richiede al Servizio legislativo un parere del seguente tenore:

La L. R. n.8 del 23/02/2005, che detta norme in materia di accertamento della regolarità contributiva delle imprese, introduce la significativa semplificazione del D.U.R.G. per gli esecutori di tutti i lavori pubblici e privati.

Tale novità normativa ci induce a considerare alcuni particolari casi, che l'ente locale si trova ad affrontare nella gestione ordinaria delle pratiche edilizie: spesso infatti sono oggetto di D.I.A. edilizia opere minori o addirittura provvisoria, in cui la figura "dell'appaltatore" risulta marginale o addirittura assente.

Nella fattispecie sopra descritta sono tipicamente ascrivibili, ad esempio, i lavori di bonifica agraria o di recinzione, che quasi sempre l'imprenditore agricolo esegue per suo conto.

*Sono inoltre inseribili nella medesima fattispecie i cosiddetti **lavori in economia diretta**, che pure sono citati all'art. 1 comma 1 L.R. 8/05; quei lavori cioè che per l'entità modesta e per la semplicità della lavorazione non presuppongono l'esistenza di una autonoma capacità organizzativa o d'impresa, ma semplicemente la fornitura di operai e mezzi d'opera a committente - appaltatore.*

Nelle situazioni di cui sopra, che spesso prevedono impiego di manodopera e mezzi di pochi giorni, se non di poche ore, appare decisamente sproporzionata l'applicazione delle stesse norme di accertamento per interventi di ben altra entità.

Quanto sopra spesso costituisce fonte di tensione nell'utenza interessata, al punto di determinare o la desistenza all'intervento o, peggio ancora, una rinuncia all'atto abilitativo.

Da una lettura congiunta della legislazione nazionale e regionale in materia non sembra consentita altra interpretazione letterale, ma tutto questo appare in contrasto con il principio generale della semplificazione amministrativa e con, tra l'altro, non scritto ma essenziale, del buon senso e della proporzione tra costi e benefici.

Infine risulta evidente che la necessità del D.U.R.C. per lavori minimali determina inevitabilmente un consistente aggravio lavorativo per gli uffici competenti al rilascio, con conseguente disagio per gli operatori del settore.

Con la presente ci permettiamo di richiedere a codesto spettabile servizio un parere sulla questione, che potrà costituire utile presupposto delle scelte operative di questo Ente.

In proposito, si rendono necessarie alcune precisazioni, rispetto al contenuto dell'analisi che correda il quesito rivolto dal Comune. Innanzitutto, occorre premettere che l'articolo 1, comma 1, della legge regionale 8/2005 si riferisce ai lavori "**non eseguiti in economia**".

Con il quesito, il Comune richiede un'interpretazione della locuzione: "**lavori in economia**", inserita nella legge regionale, al fine di capire se sia possibile sottrarre alla disciplina degli accertamenti sulla regolarità contributiva i lavori eseguiti con l'ausilio di minime forniture di manodopera.

Si premette che la legge regionale n.8/2005 è rivolta esclusivamente ai lavori privati, come risulta dal disposto dell'articolo 1, comma 1. Per i lavori pubblici dispongono le normative speciali.

Ciò premesso, si osserva che non rientrano nell'ambito applicativo della legge regionale 8/2005 i lavori eseguiti direttamente, per intero ovvero con l'ausilio di imprese, in qualità di mere prestatrici d'opera.

I lavori in **economia diretta**, infatti, possono essere eseguiti anche con l'ausilio di manodopera esterna, la quale può svolgere una prestazione, al di là del *nomen juris* utilizzato, che non deve essere, neanche astrattamente, riconducibile allo schema dell'appalto, potendosi tollerare solo una assimilazione allo schema del contratto d'opera.

Ciò che contraddistingue i due modelli contrattuali è solo il tipo di organizzazione: nel contratto di appalto si tratta di organizzazione in forma di impresa, nel contratto d'opera, invece, di organizzazione in cui assume carattere prevalente il lavoro personale svolto dal prestatore. I due istituti hanno in comune gli estremi dell'assunzione del rischio e dell'indipendenza rispetto al committente, ma si differenziano per la circostanza che l'appalto presuppone l'esistenza di un'organizzazione e gestione a carattere d'impresa da parte dell'appaltatore, la cui attività si esplica prevalentemente mediante l'impiego di lavoro subordinato, mentre il contratto d'opera si svolge su un piano artigianale, dove l'operatore si avvale principalmente del lavoro proprio e di quello dei membri della propria famiglia. (Cass. 75/2429). Vedasi anche il Commentario al Codice Civile "Il lavoro autonomo, contratto d'opera, Giuffrè, 1995, pag. 2871.

La legge regionale 8/2005 va quindi interpretata nel senso che non rientrano nel suo ambito di applicazione i lavori eseguiti in forma diretta, seppure con l'ausilio di prestatori d'opera, perché il contratto d'opera non è riconducibile allo schema dell'appalto di lavori, disciplinato dalla normativa regionale.

Il Comune, in definitiva, dovrebbe limitarsi a svolgere l'ordinaria attività di controllo, affinché l'utilizzo del modello dei "lavori in economia" non si presti a manovre elusive della normativa, oggetto di interpretazione.

Non si ravvisa alcuna sproporzione tra l'onere relativo agli accertamenti da compiere e la natura insignificante di molti lavori, perché lo scambio di informazioni alla base degli accertamenti è finalizzato a contenere l'evasione contributiva, che non è un fenomeno insignificante. Il sistema di controlli a campione, l'informatizzazione delle procedure di gestione dei flussi informativi e l'istituzione dello Sportello unico sono misure efficaci di semplificazione che debbono essere attuate, per evitare aggravii procedurali.