

# IANUS

Diritto e Finanza



Quaderni

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2023

**REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA,  
TUTELA DEI LAVORATORI E  
NUOVI STRUMENTI DIGITALI  
DI CONTROLLO DELLE IMPRESE**

Riccardo Tonelli



## REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA, TUTELA DEI LAVORATORI E NUOVI STRUMENTI DIGITALI DI CONTROLLO DELLE IMPRESE

**Riccardo Tonelli**

*Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro  
Università degli studi di Ferrara*

*Il progresso tecnologico ha avuto un impatto multiforme sul mondo del lavoro determinando l'emersione di nuove istanze di protezione dei lavoratori, ma rendendo altresì possibile l'implementazione di strumenti digitali che consentono di attuare inedite forme di tutela degli stessi. Adottando tale seconda prospettiva di indagine, il contributo intende saggiare i possibili risvolti positivi di taluni applicativi digitali recentemente sviluppati dall'INPS (si fa riferimento ai sistemi Frozen e Frozen24, e all'applicativo M.o.C.O.A.) rispetto all'effettività del Documento unico di regolarità contributiva (Durc) in termini di tutela dei lavoratori e di contrasto al lavoro irregolare. Dopo una disamina del quadro regolamentare di riferimento, si metteranno in luce alcune criticità applicative che paiono inficiare l'effettività di tale strumento, per poi analizzare le potenzialità di taluni nuovi applicativi implementati dall'INPS diretti a ottimizzare i controlli sulla regolarità contributiva delle imprese.*

*Technological progress has had a multifaceted impact on the world of work: on the one hand, new instances of worker protection have emerged; on the other hand, has enabled the implementation of digital tools that allow unprecedented forms of worker safeguard. Adopting this second perspective of investigation, the contribution proposes to address the issue of the fight against irregular work implemented through the "Documento Unico di Regolarità Contributiva" (Single Insurance Contribution Payment Certificate – Durc). The analysis will focus on the role of new digital tools implemented by the National Institute for Social Security (the Frozen and the Frozen24 systems and the Mo.C.O.A. application) aimed at optimising the controls on companies, which are necessary for the issuance of the aforementioned certification.*

### **Sommario:**

1. Introduzione
2. Dal Durc al Dol: il controllo della regolarità contributiva delle imprese
3. Profili di criticità circa l'efficacia del Durc/Dol
4. I sistemi *Frozen* e *Frozen24*, e l'applicativo Mo.C.O.A.: nuove opportunità per il controllo e il monitoraggio della regolarità contributiva delle imprese
5. Riflessioni conclusive

## 1. Introduzione

L'innovazione tecnologica e digitale costituisce senz'altro uno dei principali fattori delle attuali (e talvolta turbolente) trasformazioni economico-sociali. Nella prospettiva giuslavoristica, l'avvento delle nuove tecnologie ha impattato e impatta pesantemente sul lavoro e sul «diritto che del lavoro porta il nome»<sup>1</sup>, rendendo necessarie profonde riflessioni circa i principi e i valori fondamentali della materia nel tentativo di un adattamento degli stessi alla «*terra incognita* della rivoluzione digitale»<sup>2</sup>.

In questa sede, la tematica delle interrelazioni tra lavoro e digitalizzazione sarà osservata dalla prospettiva dello sviluppo di nuovi applicativi digitali da parte della pubblica amministrazione e delle relative potenzialità rispetto alla tutela dei lavoratori. In particolare, si è scelto di prendere in analisi il Documento unico di regolarità contributiva (di qui: Durc) quale utile strumento di contrasto al lavoro irregolare conosce una sempre più ampia applicazione in ragione dei molteplici scopi per i quali deve essere richiesto e ottenuto<sup>3</sup>. Tuttavia, tale strumento pare connotato da talune criticità che rischiano di minare l'attendibilità dell'attestazione di regolarità dell'impresa in possesso di Durc regolare, il che determina rilevanti conseguenze negative rispetto alla tutela dei lavoratori. A tal riguardo, nell'ambito di un più ampio piano di transizione digitale dalla pubblica amministrazione<sup>4</sup>, l'INPS ha recentemente avviato lo sviluppo di taluni applicativi digitali che paiono poter ovviare (o quantomeno mitigare) tali criticità.

Nella prima parte del contributo saranno esaminati la disciplina che regola il funzionamento del Durc (§ 2) e i principali limiti che ne condizionano l'efficacia (§ 3); si passerà poi all'analisi dei citati strumenti digitali implementati dall'INPS

<sup>1</sup> Com'è noto, l'espressione si deve a ROMAGNOLI, *Quel diritto che del lavoro porta il nome*, in *Il Mulino*, n. 4/2018, 690 ss.

<sup>2</sup> Così: CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in CSDLE - "Massimo D'Antona", 20 maggio 2020, 7-8. Per alcune analisi rispetto al multiforme impatto delle innovazioni tecnologiche e digitali sul lavoro e sul diritto del lavoro, si rimanda, per tutti, ai contributi pubblicati a partire dal 23 marzo 2022 nei *focus* di approfondimento di *Federalismi.it*: "Lavoro, persona e tecnologia: riflessioni attorno alle garanzie e ai diritti costituzionali nella rivoluzione digitale" (liberamente accessibili a: [https://www.federalismi.it/focus/index\\_focus.cfm?FOCUS\\_ID=146&focus=lpt](https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=146&focus=lpt)). Con particolare riferimento alle potenzialità e ai rischi della digitalizzazione (anche) in relazione alle strategie di contrasto all'evasione contributiva, cfr.: SANDULLI, *Digitalizzazione e sicurezza sociale*, in *Federalismi.it*, Focus "Lavoro, persona e tecnologia", 23 marzo 2022, spec. 186-187.

<sup>3</sup> Secondo gli ultimi dati disponibili e resi noti dall'INPS, nel triennio 2019-2021 le richieste totali di Durc si attestano attorno ai quattro milioni e mezzo con un tasso di regolarità vicino all'ottanta per cento. È interessante evidenziare che, nello stesso periodo, si è registrato un incremento complessivo di richieste di circa un milione ed è ragionevole ritenere che un ulteriore incremento si sia registrato tra il 2022 e il 2023 in ragione della pioggia di finanziamenti alle imprese derivanti dall'attuazione del PNRR per la fruizione dei quali è necessario essere in possesso di Durc regolare. I dati sono pubblicati dall'INPS nell'ambito dei Rapporti annuali sull'attività dell'Istituto, liberamente accessibili a: <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali.html>.

<sup>4</sup> Sul punto si rimanda ai contributi presenti in: CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021.

(§ 4) e ad alcune riflessioni conclusive d'insieme (§ 5).

## 2. La funzione e la natura giuridica dell'*account*

Il Durc è uno strumento diretto ad attestare il corretto adempimento degli obblighi previdenziali, assistenziali e assicurativi, e, in generale, degli obblighi fondamentali a tutela delle condizioni di lavoro<sup>5</sup>.

Tale istituto ha conosciuto uno sviluppo normativo piuttosto travagliato e caratterizzato da frequenti interventi correttivi<sup>6</sup>; in particolare, il relativo processo evolutivo si è mosso lungo la duplice direttrice della progressiva estensione dell'ambito di applicazione e della dematerializzazione telematica.

Lo sviluppo del Durc può essere suddiviso in varie "fasi" ed è importante evidenziare che, sin dai primi momenti, un ruolo fondamentale in tale ambito è stato giocato dalle parti sociali nonché, specie per il settore edile, dagli Enti bilaterali<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Il Durc ha «la valenza di una dichiarazione di scienza, da collocarsi tra gli atti di certificazione o di attestazione redatti da un pubblico ufficiale ed aventi carattere meramente dichiarativo di dati in possesso della pubblica amministrazione, assistito da pubblica fede ai sensi dell'art. 2700 c.c., facente quindi prova fino a querela di falso» (Cons. St., ad. plen., ord. 4 maggio 2012, n. 8). Cfr. altresì: RAUSEI, *La rilevanza del durc nei contratti pubblici alla luce della giurisprudenza e del Consiglio di Stato e del nuovo Codice*, in *RDSS*, n. 4/2016, 739.; BUOSO, *Funzioni e problemi legati al Documento unico di regolarità contributiva (DURC)*, in *DRI*, n. 2/2015, 523. In generale, sull'evoluzione e sul funzionamento del Durc, cfr., tra gli altri: MAZZANTI, *Durc e regolarità contributiva in edilizia*, Palermo, 2021; FAIOLI, *Semplificazioni. DURC, sanzioni e procedure*, voce per il *Libro dell'anno del diritto Treccani*, 2015; SIRIGNANO, *Attualità e prospettive del DURC*, in *RDSS*, n. 1/2015, 206; BIANCARDI, *CIG, DURC online, DUVRI e tracciabilità dei pagamenti. Guida agli adempimenti pubblici.*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2015; LIPPOLIS, *D.U.R.C. - Documento Unico di Regolarità Contributiva - Manuale operativo*, Milano, 2010; PENNESI, PAPA, *Il contrasto al lavoro nero e irregolare e il DURC (Titolo I, Capo II, art. 14)*, in *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, TIRABOSCHI, FANTINI (a cura di), Milano, 2009, 525 ss.

<sup>6</sup> Sul punto è appena il caso di accennare alla vicenda che ha interessato l'emissione del Durc nei primi mesi dell'emergenza pandemica da Covid-19. Per far fronte alle difficoltà sorte anche in tale ambito, il legislatore aveva introdotto una proroga di validità fino al 29 ottobre 2020 delle certificazioni con scadenza compresa tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020. Tuttavia, la norma non si applica alla verifica della regolarità contributiva per la selezione del contraente o per la stipulazione del contratto di lavori, servizi o forniture, essendo le stazioni appaltanti e le amministrazioni procedenti tenute a verificarla in ogni caso. Si noti che a tale conclusione si è giunti soltanto dopo 3 differenti interventi normativi (art. 103, co. 2, d.l. n. 18/2020 - c.d. Cura Italia, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020 - tale norma sarebbe stata modificata con l'art. 81, co. 1 del d.l. n. 34/2020, disposizione però soppressa in sede di conversione del decreto; art. 1, co. 1 della l. n. 27/2020; art. 8, co. 10 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020) e 3 comunicazioni distinte di INPS (messaggio n. 2998 del 30.07.2020), INAIL (nota n. 9466 del 3.08.2020) e INL (nota n. 554 del 4.08.2020).

<sup>7</sup> Suddivide il processo evolutivo del Durc in quattro "fasi" FAIOLI, *Semplificazioni.*, cit. L'A individua, in particolare: un Durc di «prima generazione» quale strumento di trasparenza del lavoro sui cantieri connessi ai lavori pubblici o a quelli privati; un Durc di «seconda generazione» quale obbligo generalizzato per le imprese di tutti i settori che intendano accedere alle sovvenzioni

In una *prima fase* il Durc si applicava nell'ambito degli appalti di lavori edili pubblici<sup>8</sup>: in particolare le imprese affidatarie dovevano presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva (il Durc, appunto) a pena di revoca dell'affidamento. La fissazione delle procedure per il rilascio di tale certificazione era demandata ad apposite convenzioni stipulate da INPS e INAIL<sup>9</sup>. Con l'art. 86, co. 10, lett. b) del d.lgs. n. 276/2003 (che ha modificato la disposizione di cui all'art. 3, co. 8 della l. n. 494/1996) un obbligo del tutto analogo fu altresì introdotto per gli appalti di lavori privati afferenti, anche in tal caso, al settore dell'edilizia.

In una *seconda fase* l'ambito di applicazione del Durc è stato ampliato ben al di là dei lavori edili. Dapprima, con l'art. 10 del d.l. n. 203/2005, l'obbligo di presentazione del Durc è stato previsto ai fini dell'accesso alle erogazioni pubbliche cofinanziate con fondi europei; in seguito, con l'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 (ovvero il codice dei contratti pubblici allora vigente), è stato esteso a tutti gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture<sup>10</sup>.

---

europee; un Durc di «terza generazione», quale obbligo generalizzato per i datori di lavoro che intendano accedere ad ogni forma di agevolazione normativa e contributiva; un Durc di «quarta generazione», quale strumento per realizzare una compensazione impropria tra debito/credito rispetto alla pubblica amministrazione. Per una recente ricostruzione dell'evoluzione normativa del Durc, con particolare riferimento al rapporto di tale strumento con le Casse Edili, cfr.: D'ONGHIA, *Casse edili e Durc: un rapporto virtuoso per la lotta al lavoro irregolare*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 4/2021, 686 ss. Si sofferma sul ruolo delle parti sociali nell'ideazione e nell'evoluzione del Durc: TIRABOSCHI, *Overcoming Natural and Environmental Disasters: The Role of Industrial Relations and Some Reflections on the Italian Case*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, n. 3/2014, spec. 15 ss.

<sup>8</sup> Il primo riconoscimento normativo dell'obbligo di richiedere (e produrre) il Durc è stato previsto con l'art. 2 del d.l. n. 210/2002 (convertito con modificazioni dalla l. n. 266/2002). In precedenza, in attuazione delle direttive nn. 77/62/CEE, 80/767/CEE, 88/295/CEE e 92/50/CEE (si vedano la l. n. 109/1994; il d.lgs. n. 494/1996; il d.lgs. n. 528/1999; il d.lgs. n. 358/1992), già si prevedeva una causa di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti e concessioni pubbliche di lavori, servizi e forniture dei soggetti che non risultassero in regola con gli obblighi contributivi previdenziali e assistenziali, attraverso il rilascio di certificati di *correttezza contributiva*. La procedura di verifica e certificazione del rispetto di tali obblighi risultava piuttosto complessa e farraginosa. Inoltre, una prima, importante sperimentazione del Durc – che produsse effetti particolarmente positivi – fu implementata in Umbria nell'ambito dei lavori di ricostruzione a seguito degli eventi sismici che colpirono la Regione nel 1997 (vd. l. r. Umbria n. 30/1998 e la deliberazione della Giunta regionale n. 560/1999).

<sup>9</sup> A tal fine l'INPS e l'INAIL stipularono un'apposita convenzione il 3 dicembre 2003. In attuazione delle convenzioni citate sono successivamente state emanate la circolare INAIL del 25 luglio 2005, n. 38 e la circolare INPS del 26 luglio 2005, n. 92, nelle quali sono stati specificati taluni aspetti fondamentali relativi alla disciplina di rilascio del Durc.

<sup>10</sup> In particolare, l'art. 38 prevedeva l'esclusione delle imprese che avessero commesso violazioni «gravi e definitivamente accertate» alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui le stesse sono stabilite. Rispetto al concetto di «gravità» delle violazioni il legislatore accolse l'interpretazione della giurisprudenza amministrativa maggioritaria secondo cui le violazioni da ritenersi «gravi» sono quelle ostative al rilascio del Durc, modificando in tal senso l'art. 38, d.lgs. n. 163/2006. La medesima norma è ora contenuta all'art.

Successivamente, l'obbligo di ottenimento del Durc è stato ulteriormente esteso alla concessione di agevolazioni «normative e contributive» in materia di lavoro e legislazione sociale ai sensi dell'art. 1, co. 1175 della l. n. 296/2006<sup>11</sup>. In questa *terza fase* il Durc diviene quindi applicabile a tale categoria di erogazioni pubbliche in relazione a tutti gli ambiti di attività e a tutti i settori. La relativa disciplina – anche con riferimento al rilascio della certificazione per gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, e privati dell'edilizia – viene riordinata e uniformata con il d.m. 24 ottobre 2007, emanato sulla base della delega contenuta al co. 1176 dello stesso art. 1.

La *quarta fase* ha sancito il passaggio dal Durc “cartaceo” al c.d. Durc *on line* (di qui: DOL). Tale trasformazione è stata prefigurata dall'art. 4 del d.l. n. 34/2014 (convertito con modificazione dalla l. n. 78/2014) che sanciva la possibilità di verificare, per chiunque vi abbia interesse, la propria posizione contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse Edili per via telematica e in tempo reale, per poi essere definitivamente attuata con il d.m. 30 gennaio 2015, ad oggi vigente<sup>12</sup>.

In particolare, ai sensi dell'art. 2 di tale decreto, i soggetti abilitati devono verificare la regolarità contributiva «in tempo reale» tramite un'unica interrogazione negli archivi degli enti previdenziali e assicurativi (INPS o INAIL) o bilaterali di settore (Casse edili)<sup>13</sup>. In caso di esito positivo verrà generato un

---

94, co. 6 del d.lgs. n. 36/2023. Sui differenti orientamenti interpretativi della giurisprudenza amministrativa che si erano in precedenza sviluppati circa il concetto di «gravità», cfr.: D'HERIN, *La plenaria fa luce sull'efficacia del DURC ai dell'esclusione dalle gare d'appalto*, in *Urb. e App.*, n. 8-9/2012, 905; D'HERIN, CRESTA, *I principi relativi all'esecuzione del contratto*, in CARINGELLA, PROTTO (a cura di), *L'appalto pubblico e gli altri contratti della p.a.*, Bologna, 2012, 1331; GOTTI, *Vincolatività o meno delle risultanze in materia di regolarità contributiva nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, al vaglio dell'Adunanza plenaria*, in *Foro Amm.-CdS*, 2012, 2235; PAGANI, *La valutazione della stazione appaltante sulla gravità degli inadempimenti contributivi*, in *Urb. e App.*, 2012, 190 ss.; LIPPOLIS, *Il DURC negli appalti pubblici e il contenzioso amministrativo*, in *Il Giurista del lavoro*, n. 10/2010, 10.

<sup>11</sup> Ad oggi l'ottenimento del Durc costituisce un obbligo generalizzato per i datori di lavoro che intendano accedere a ogni forma di agevolazione normativa e contributiva. Sul punto, cfr. *ex multis*: Cons. St., 15 febbraio 2021, n. 1307.

<sup>12</sup> Il d.m. 30 gennaio 2015 ha integralmente sostituito il d.m. 24 ottobre 2007. Sulla disciplina di cui al d.m. 30 gennaio 2015, cfr., tra gli altri: PALLADINI, *Le disposizioni in tema di servizi per il lavoro e di regolarità contributiva*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 1/2014, 792 e ss.

<sup>13</sup> Nel caso in cui non sia possibile attestare la regolarità contributiva in tempo reale, l'INPS, l'INAIL e/o le Casse edili devono trasmettere via PEC all'interessato (o al soggetto da esso delegato) l'invito a regolarizzare la situazione «con indicazione analitica delle cause di irregolarità» rilevate nella fase di controllo. L'interessato potrà procedere alla regolarizzazione della propria posizione entro un termine massimo di quindici giorni dalla notifica dell'invito durante il quale la procedura di rilascio del DOL viene “bloccata”: qualora infatti dovessero pervenire ulteriori richieste di rilascio del DOL durante il periodo concesso per la regolarizzazione, e comunque fino a un massimo di trenta giorni, è posto un divieto all'effettuazione di «ulteriori verifiche» rispetto alla posizione dell'interessato. In caso di tempestiva regolarizzazione verrà generato un DOL attestante la situazione di regolarità; in caso contrario, ai soggetti richiedenti sarà comunicata la sussistenza di una situazione di irregolarità con puntuale indicazione degli importi e delle cause che l'hanno determinata.

documento elettronico (in formato pdf) in cui si attesta la sussistenza dei pagamenti dovuti dall'impresa in relazione ai lavoratori subordinati e a quelli impiegati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, che operano nell'impresa stessa nonché dei pagamenti dovuti dai lavoratori autonomi, scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui è stata effettuata la verifica (art. 3, d.m. 30 gennaio 2015).

Per quanto attiene al campo di applicazione, all'art. 2, co. 2, d.m. 30 gennaio 2015 viene specificato che il Dol sostituisce ad ogni effetto il Durc negli ambiti per cui questo documento è previsto, ovvero per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici, di qualunque genere nonché nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell'edilizia e per il rilascio dell'attestazione SOA<sup>14</sup>.

Il Dol ha una validità di centoventi giorni (art. 7, co. 2, d.m. 30 gennaio 2015) e lo stesso documento può essere utilizzato, per i fini consentiti e previsti dalla legge, da chiunque effettui interrogazioni nel periodo di validità dello stesso, non valendo più soltanto nei confronti del singolo soggetto richiedente. Con il Dol viene superata la necessaria indicazione dell'uso specifico caratterizzante la previgente disciplina del Durc, accogliendosi la prospettiva della «unicità del Durc e unicità della richiesta»<sup>15</sup>; pertanto, per quanto attiene agli appalti, il medesimo documento può essere utilizzato dalle stazioni appaltanti in fasi diverse dell'appalto, qualora, ovviamente, non sia nel frattempo decorso il termine di validità di centoventi giorni<sup>16</sup>.

È importante sottolineare che non ogni irregolarità conduce all'emissione di un Dol irregolare e, come rilevato da attenta dottrina, la stessa giurisprudenza «ha dichiarato illegittimo il mancato rilascio del Dol quando trattasi di irregolarità meramente formali e non sostanziali, o che non siano riconducibili a canoni di razionalità e ragionevolezza, o manchi una indicazione analitica e corretta delle cause di irregolarità, o, ancora, non vi sia proporzionalità tra irregolarità e recupero dei benefici»<sup>17</sup>. Il Durc non pare quindi ridursi a una misura

<sup>14</sup> Si tratta delle Società organismi di attestazione, ovvero società di diritto privato in forma di s.p.a., autorizzate dall'ANAC, che accertano l'esistenza nei soggetti esecutori di lavori pubblici degli elementi di qualificazione, ovvero della conformità dei requisiti alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici.

<sup>15</sup> Così: BIANCARDI, *CIG, DURC On Line, DUVRI e tracciabilità dei pagamenti. Guida agli adempimenti pubblici*, cit. 103.

<sup>16</sup> A tal proposito, all'art. 6 del d.m. 30 gennaio 2015 viene specificato che qualora sia già stato emesso il Dol in corso di validità, l'ulteriore procedura di verifica che coinvolga il medesimo soggetto di cui attestate la regolarità dovrà concludersi rinviando al Dol già emesso.

<sup>17</sup> Così: D'ONGHIA, *Casse edili e Durc*, cit., 691, cui si rinvia per i relativi riferimenti giurisprudenziali. Sul punto cfr. altresì: LOMBARDO, *Agevolazioni e regolarità contributiva: alcuni principi giurisprudenziali*, in *Bollettino Adapt*, 14 giugno 2021, n. 23.

La regolarità sussiste altresì in presenza di talune situazioni specifiche tra cui, in particolare: le rateizzazioni e/o sospensioni dei pagamenti; la pendenza del contenzioso amministrativo o giudiziario; la sussistenza di crediti certificati nei confronti dell'amministrazione. Per un approfondimento in merito al rilascio del Durc/Dol in presenza di crediti verso la p.a. cfr.:



sanzionatoria fondata su controlli meramente burocratici, ma pare perseguire altresì una «logica promozionale»<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda l'applicazione del Dol nell'ambito degli appalti pubblici, il d.lgs. n. 36/2023 (cd. Codice dei contratti pubblici) ha sostanzialmente ripreso quanto stabilito nel d.lgs. n. 50/2016 e, in precedenza, nel d.lgs. n. 163/2006. In particolare, all'art. 94, co. 6 viene sancita l'esclusione automatica dalla procedura d'appalto dell'operatore economico che abbia commesso «violazioni gravi [e] definitivamente accertate» degli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali<sup>19</sup>. All'art. 95, co. 6 si prevede che la stazione appaltante possa (*rectius*: debba<sup>20</sup>) altresì escludere un operatore economico qualora ritenga che lo stesso abbia commesso «gravi» violazioni rispetto al pagamento dei contributi, pur in assenza di una violazione «definitivamente accertata»<sup>21</sup>.

Si intendono «gravi» le violazioni ostative al rilascio del Durc regolare (art. 1, co. 1, Allegato II.10 al d.lgs. n. 36/2023, terzo periodo).

Rispetto alla «definitività» dell'accertamento devono intendersi tali le violazioni «contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione» (art. 1, co. 1, Allegato II.10 al d.lgs. n. 36/2023, secondo

---

ASNAGHI, *La procedura di rilascio del DURC in presenza di crediti verso la pubblica amministrazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 2/2014, 507.

<sup>18</sup> Così ancora: D'ONGHIA, *Casse edili e Durc*, cit., 691. Parla del Durc come norma «promozionale» M. FAIOLI, *Semplificazioni*, op. cit. Si noti che il riconoscimento del carattere premiale-promozionale del Durc/Dol non pare incidere sulla sua classificazione tra le misure a effetti escludenti: una cosa è non punire ogni irregolarità formale per non incidere negativamente sulla posizione di soggetti che potrebbero risultare comunque virtuosi; diverso è il criterio utilizzato ai fini della classificazione qui proposta che guarda agli effetti che le misure in concreto determinano sui destinatari delle stesse.

<sup>19</sup> A tal riguardo, è interessante richiamare altresì la norma di cui all'art. 119, co. 14, d.lgs. n. 36/2023, che stabilisce che il Dol «è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato». Il riferimento è al cd. Durc di congruità, già attivo per il settore edile, in via generale, dal 1° novembre 2021 (v.: d.m. 25 giugno 2021, n. 143, attuativo dell'art. 8, co. 10-bis del d.l. n. 76/2020), ma non ancora esteso a nessun altro settore, seppur la norma citata faccia espressamente riferimento anche ai «lavori non edili».

<sup>20</sup> Si noti che la rubrica dell'art. 95 reca «cause di esclusione non automatica». Tuttavia, dal tenore letterale della disposizione di cui al co. 2 non pare esservi alcuno spazio valutativo da parte dell'amministrazione una volta che sia giunta a conoscenza di violazioni «gravi», pur se non definitivamente accertate. La disposizione, infatti, così recita: «la stazione appaltante *esclude*», e non «può escludere». L'unico spazio lasciato alla valutazione della stazione appaltante riguarda il «ritenere» effettivamente commessa la violazione contestata.

<sup>21</sup> Si noti che tale norma era già stata introdotta all'art. 80, co. 4, d.lgs. n. 50/2016 con il d.l. n. 76/2020 (convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020) al fine di conformare la disciplina italiana al diritto dell'Ue. In particolare, con la procedura d'infrazione 24 gennaio 2019, n. 2273/2018, la Commissione europea aveva riconosciuto la non conformità con il diritto dell'Ue della previgente normativa italiana nella misura in cui non lasciava alla stazione appaltante la possibilità di escludere un operatore economico anche qualora fosse a conoscenza (e potesse adeguatamente dimostrare) di violazioni gravi circa l'obbligo di pagamento dei contributi, pur se non definitivamente dimostrate. Sul punto e, in generale, sulle modifiche di cui al d.l. 76/2020, cfr.: MELANDRO, MADEO, *DURC di congruità*, in *App. e Contratti*, n. 10/2020, 15-16.

periodo). Sotto tale profilo la norma si pone in linea di continuità con quanto previsto nella normativa previgente nonché con la disciplina relativa al rilascio del Durc ex d.m. 30 gennaio 2015. L'operatore economico si troverà in una posizione di regolarità anche qualora sia pendente un contenzioso amministrativo o giudiziario, nonché a fronte del versamento o della promessa vincolante di versamento delle somme dovute entro la scadenza del termine di presentazione delle domande<sup>22</sup>. Diversamente, non si applicano all'ambito della contrattazione pubblica le norme di cui agli artt. 4 del d. m. del 30 gennaio 2015 e 31, co. 8 del d.l. n. 69/2013<sup>23</sup> che sanciscono la possibilità per l'INPS, l'INAIL e le Casse Edili di invitare l'operatore economico a regolarizzare la propria posizione contributiva (cd. preavviso di Durc negativo) entro 15 giorni dalla comunicazione, allegando contestualmente l'indicazione analitica delle cause di irregolarità. Come affermato a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa, tale invito può operare solo nell'ambito dei rapporti tra l'operatore economico e l'istituto previdenziale; al contrario, non può applicarsi alla richiesta di Durc operata dalla stazione appaltante<sup>24</sup>. A tal riguardo si noti che il Consiglio di Stato ha riconosciuto che la regolarità contributiva deve sussistere per tutta la durata della procedura di aggiudicazione e del rapporto con la stazione appaltante<sup>25</sup>. Per la stessa ragione, è la regolarizzazione postuma della posizione contributiva: l'impresa deve infatti essere in regola sin dal momento di presentazione dell'offerta, pena l'esclusione della gara<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Lo stesso dicasi nel caso di accoglimento della proposta di rateizzazione dei contributi dovuti e non versati dall'operatore economico. Cfr. in tal senso: Cons. St., 7 aprile 2015, n. 1769. Cfr. altresì: DEL VECCHIO, *DURC e Appalti*, in GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro - Disciplina pubblicistica*, Vol. I, Torino, 2017, 508.

<sup>23</sup> Convertito con modificazioni dalla l. n. 98/2013. Sulle modifiche apportate con tale decreto, cfr.: SANTORO, *Gli interventi sul DURC*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Milano, 2013, 445 ss.

<sup>24</sup> Cfr. *ex plurimis*: Cons. St., 5 maggio 2017, n. 2041; Cons. St., Ad. Plen., 29 febbraio 2016, nn. 5 e 6; Cons. St., Ad. Plen., 25 maggio 2016, n. 10; Cons. St., 3 marzo 2017, n. 1006. Si noti che si erano inizialmente formati due opposti orientamenti giurisprudenziali sull'estensione dell'invito a regolarizzare anche in capo alla stazione appaltante: un primo orientamento secondo cui l'invito alla regolarizzazione non può ritenersi applicabile nell'ambito degli appalti pubblici; un secondo orientamento secondo cui, al contrario, la definitività dell'accertamento è tale soltanto alla scadenza del termine alla regolarizzazione di cui all'art. 4 del d. m. del 30 gennaio 2015. Rispetto a tale secondo indirizzo, cfr.: Cons. St., 16 febbraio 2015, n. 781. Per un approfondimento sulla questione cfr.: RAUSEI, *La rilevanza del durc nei contratti pubblici*, cit., 745 ss.

<sup>25</sup> Cfr. *ex multis*: Cons. St., n. 10/2016, cit.; Cons. St., n. 1006/2017, cit. Tale giurisprudenza si era sviluppata sull'interpretazione della normativa previgente (in particolare, sul combinato disposto dei commi 4 e 6 dell'art. 80, d.lgs. n. 50/2016), ma i medesimi principi possono ritenersi validi anche per la regolamentazione vigente.

<sup>26</sup> Cfr. *ex multis*: T.a.r. Lombardia, 16 marzo 2020, n. 486; T.a.r. Puglia, n. 1740 del 2019; T.a.r. Campania, 2018, n. 7307; Cons. Stato, 2 luglio 2018, n. 4039. La stessa Corte di Giustizia ha affermato che la regolarità contributiva deve essere necessariamente valutata al momento della presentazione dell'offerta e deve sussistere per l'intera durata della procedura di affidamento. Cfr.: Cgue, 10 luglio 2014, C-358/12, *Consorzio stabile Libor*; Cgue, 9 febbraio 1996, C-226/04 e C-228/04, *La Cascina e a.*

A fini di completezza deve essere altresì menzionata la norma di cui all'art. 90, co. 9, lett. a) d.lgs. n. 81/2008 in materia di misure per la salute e la sicurezza nei cantieri che sancisce che il committente o il responsabile dei lavori possano verificare l'idoneità tecnico-professionale dei soggetti affidatari o esecutori dei lavori anche tramite il Durc regolare<sup>27</sup>.

### 3. Profili di criticità circa l'efficacia del Durc/Dol

Pur dovendosi rimarcare l'importanza del Dol ai fini del contrasto delle evasioni contributive e, di conseguenza, della garanzia dei diritti dei lavoratori, deve rilevarsi che tale strumento presenta alcuni limiti. La questione attiene all'attendibilità dei controlli sottesi al rilascio del Dol e, quindi, all'effettiva rispondenza tra l'attestazione di regolarità e la virtuosità degli operatori economici. In altre parole, il Dol rappresenta una "certificazione" o un mero "indice" di regolarità dell'impresa?

La risposta sembrerebbe volgere verso la seconda delle due ipotesi<sup>28</sup>.

Come già osservato, taluni dubbi emergono già sul piano dell'interpretazione della normativa di riferimento, ma le criticità di maggior rilievo emergono alla luce dell'analisi dell'esperienza applicativa dell'istituto.

In primo luogo, vero è che nel passaggio dal Durc al Dol si sono registrati vari miglioramenti: al di là della digitalizzazione dello strumento e della riduzione dei tempi di rilascio, l'interconnessione delle banche dati di INPS, INAIL e Casse edili ha reso il sistema di verifica ben più efficiente<sup>29</sup>.

Tuttavia, permangono alcuni limiti intrinseci alla natura dello strumento.

Il Dol non consente infatti di rilevare il lavoro nero: ben potrebbe essere emesso un Dol regolare in favore di un'impresa che sia in regola con i versamenti contributivi e assicurativi, ma che non abbia dichiarato una certa quota di forza lavoro. Sotto questo aspetto le uniche verifiche sono effettuate dagli organi ispettivi; com'è noto, però, tale sistema sconta una serie di criticità, dovute, principalmente, a una sistematica carenza di fondi, di personale e di

---

<sup>27</sup> Per un approfondimento sul punto si rimanda a PENNESI, PAPA, *Il contrasto al lavoro nero e irregolare*, spec. 526-527. Con riferimento all'art. 90, co. 9, lett. a), pare condivisibile la posizione degli A. che rappresentano il Durc come uno strumento di «"selezione" delle imprese».

<sup>28</sup> Cfr. in senso analogo: BONARDI, *Il contratto di logistica e la responsabilità solidale negli appalti dopo il nuovo art. 1677 bis c.c.*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 3/2022. In generale, sui limiti del Durc/Dol, cfr.: IZZI, *La promozione della regolarità negli appalti attraverso la responsabilità solidale per i crediti da lavoro: sperimentazioni concluse e in corso*, in *Arg. Dir. Lav.*, nn. 4-5/2016, 810 ss.; BUOSO, *Funzioni e problemi legati al DURC*, cit., 531; FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, cit., 159 ss.

<sup>29</sup> I database dell'INPS e dell'INAIL sono incrociati sulla base del codice statistico contributivo del soggetto da sottoporre a verifica registrato all'INPS, che fornisce informazioni sul settore di attività dello stesso. Nel caso di imprese operanti nel settore edile la verifica è automaticamente estesa dal sistema al database delle Casse Edili.

strumentazione adeguati rispetto alla mole di controlli e di verifiche da realizzare<sup>30</sup>.

Inoltre, il Dol non consente di verificare la regolare corresponsione della retribuzione che non discende necessariamente dal versamento dei contributi previdenziali e assicurativi<sup>31</sup>.

In secondo luogo, la smaterializzazione del Durc parrebbe non aver risolto completamente il problema delle falsificazioni materiali<sup>32</sup>. La questione riguarda le ipotesi in cui il documento non debba essere obbligatoriamente ottenuto tramite l'accesso agli appositi portali online di INPS e INAIL<sup>33</sup>: in tali casi, infatti, può accadere che i soggetti tenuti a richiedere il Dol, invece di consultare direttamente il portale istituzionale, accettino un documento, cartaceo o informatizzato, presentato direttamente dall'impresa da sottoporre a verifica. Gli Enti previdenziali possono verificare quante volte e da quali soggetti sia stato richiesto un Dol già rilasciato e in corso di validità: dalla consultazione di tale dato emerge un numero di richieste piuttosto esiguo rispetto a quelle che astrattamente dovrebbero essere compiute viste le molteplici posizioni per cui il Dol deve essere ottenuto. Pare quindi ragionevole

---

<sup>30</sup> Sul punto, cfr. il XXI Rapporto annuale dell'INPS, *Conoscere il paese per costruire il futuro*, luglio 2022, 309, liberamente accessibile a: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>.

<sup>31</sup> Vero è che tali problematiche attengono alla destinazione d'uso propria dello strumento, diretto appunto ad attestare la mera regolarità contributiva sui piani previdenziale e assicurativo. Si noti che già da tempo sono state avanzate proposte per l'introduzione di un'apposita certificazione delle regolarità retributive. Cfr.: FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, cit., spec. 159; VERGARI, *La certificazione della regolarità retributiva: un nuovo strumento per il datore di lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 2/2008, 357 ss.

A tal riguardo, è interessante riportare quanto affermato nell'ultimo rapporto annuale dell'INPS: «Sul tema della verifica dei minimi retributivi, si considera cruciale il potenziamento di un'azione di vigilanza documentale, che possa affiancare l'attività ispettiva e che sia in grado di identificare "automaticamente" casi di presunta irregolarità contributiva attraverso il flusso di dati che le imprese e i lavoratori comunicano rispetto alle posizioni lavorative. Al momento l'attività di vigilanza documentale in questo ambito incontra diversi ostacoli. Il primo risiede nel fatto che il flusso di dati UniEmens (ovvero, la documentazione obbligatoria che le imprese devono inviare all'INPS ogni mese avviata ai sensi dell'art. 44, co. 9, d.l. n. 269/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 326/2003) non include il livello di inquadramento del lavoratore, informazione che caratterizza ogni contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) per identificare i vari livelli professionali. Ad ogni livello di inquadramento in un CCNL è associato un relativo minimo tabellare, e sono definite anche le altre voci spettanti, come le varie indennità. Mancando nei flussi informativi UniEmens l'indicazione del livello di inquadramento non è possibile porre in essere nessun controllo rispetto alla regolarità effettiva dei livelli retributivi». Cfr. *XXI Rapporto annuale INPS*, luglio 2022, 317, liberamente accessibile a: <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale>.

<sup>32</sup> Cfr., *ex multis*: Cass., sez. V penale, 2 maggio 2019, n. 18263. Cfr. altresì: messaggio INPS, 30 luglio 2020, n. 2998; delibera ANAC del 27 novembre 2019, n. 1124.

<sup>33</sup> I soggetti abilitati alla verifica possono (e dovrebbero) ottenere il Dol accedendo agli appositi portali presenti sui siti istituzionali di INPS e INAIL attraverso l'inserimento del codice fiscale del soggetto da sottoporre a controllo.

presumere che molti soggetti non tenuti a ottenere la certificazione tramite i portali istituzionali online accettino i documenti presentati direttamente dall'impresa o dagli intermediari della stessa<sup>34</sup>.

In terzo luogo, uno dei maggiori problemi che – oramai da un decennio – si riscontra nella prassi applicativa del DoI riguarda il fenomeno delle indebite compensazioni<sup>35</sup>. Tale pratica viene realizzata in sede di presentazione della delega di pagamento dei contributi, tramite il modello F24<sup>36</sup>, portando in compensazione un debito contributivo con un credito di altra natura (spesso un credito IVA) inesistente o non spettante<sup>37</sup>. Il problema sorge dal momento che il sistema informatico di pagamento dei modelli F24 – gestito dall'Agenzia delle entrate – non prevede, attualmente, una schermatura automatica che consenta di rilevare e bloccare il saldo del debito in caso di crediti fittizi<sup>38</sup>. Il fenomeno delle false compensazioni determina altresì un grave danno per la collettività: nel caso in cui non sia rilevato il carattere fittizio o irregolare del credito, infatti, il versamento in favore degli Enti previdenziali a saldo del debito contributivo viene comunque effettuato, il che determina una perdita economica per l'erario.

La problematica di assoluto maggior rilievo che si rinviene in sede applicativa rispetto al DoI attiene all'aspetto temporale, ovvero al periodo di

---

<sup>34</sup> Ciò può avvenire o modificando direttamente il file generato dal sistema informatico o intervenendo sul documento in formato cartaceo.

<sup>35</sup> Segnala il problema: BUOSO, *Funzioni e problemi legati al DURC*, cit., 531-532. Sul punto cfr. altresì: CAPASSO, *L'estinzione delle obbligazioni contributive attraverso l'utilizzo di crediti fiscali: approdi giurisprudenziali e prospettive problematiche*, in *Informazione Previdenziale*, n. 1-2/2021, 1 ss.; LILLA, SAPORITO, *Lotta alle frodi grazie all'algoritmo*, in *Economia & Management*, n. 1/2020, 89.

<sup>36</sup> Si tratta del modello di pagamento unificato attraverso cui il contribuente effettua con un'unica operazione il pagamento delle somme dovute allo Stato a titolo di tributo, contributo e/o premio.

<sup>37</sup> La normativa di riferimento in materia di compensazione tra crediti e debiti sussistenti nei confronti di enti pubblici è prevista all'art. 17 del d.lgs. n. 241/1997. Si noti che, nonostante non sia espressamente previsto dalla norma, la giurisprudenza (cfr. per tutte: Cass. pen., 8 gennaio 2021, n. 389) ammette due tipi di compensazione: "verticale", ovvero relativa a crediti sorti in periodi precedenti con debiti della stessa natura, e "orizzontale", ovvero relativa a debiti e crediti facenti capo a diversi enti pubblici (Erario, INPS, INAIL ecc.). A tal riguardo, un'importante modifica nella disciplina della compensazione è stata realizzata con l'art. 1 del d.l. n. 124/2019 (convertito con modificazioni dalla l. n. 157/2019, che ha modificato l'art. 8 della l. n. 212/2000) che ha eliminato la possibilità di procedere all'accollo tributario in sede di compensazione, vale a dire il saldo del debito contributivo gravante sull'accollatario tramite il credito dell'accollante. Un'altra ipotesi di compensazione, diversa rispetto alla compensazione ex art. 17 del d.lgs. n. 241/1997, è prevista all'art. 13-bis, co. 5, d.l. n. 52/2012 (convertito con modificazioni dalla l. n. 94/2012) e riguarda soltanto il caso di crediti certificati: tale istituto non ha però conosciuto una significativa applicazione. Sul punto, cfr.: CAPASSO, *L'estinzione delle obbligazioni contributive attraverso l'utilizzo di crediti fiscali*, cit., 3.

<sup>38</sup> A tal riguardo, deve essere segnalato un recente indirizzo giurisprudenziale che sembra negare in radice la possibilità di procedere alle compensazioni tra crediti di natura fiscale e debiti contributivi (anche se facenti capo al medesimo soggetto) nonché tra obbligazioni contributive riferibili a soggetti differenti. Cfr., tra gli altri: T. Brescia, ord., 22 febbraio 2022, n. 1251; T. Milano, 19 ottobre 2021, n. 2207; Corte App. Milano, 6 maggio 2021.

copertura entro il quale il soggetto può dirsi regolare con il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali. Il Dol ha infatti una validità di centoventi giorni dall'effettuazione della verifica di regolarità e si riferisce ai pagamenti scaduti all'ultimo giorno del secondo mese dalla relativa richiesta: ne deriva un periodo di "copertura" di sei mesi in totale entro i quali l'impresa potrebbe tranquillamente non versare alcuna somma. Entro tale periodo l'impresa non è sottoposta ad alcun controllo rispetto all'ottemperamento degli obblighi contributivi e per ogni altra richiesta di Dol entro quattro mesi dall'accertamento, potrà vantare una posizione di regolarità. Inoltre, la facilità con cui possono essere chiuse e ricostruite realtà imprenditoriali aggrava notevolmente il problema: nella prassi si registrano numerosi casi di aziende create *ad hoc*, anche solo per singoli appalti - spesso intestate a prestanome - che, grazie allo scarto temporale del Dol regolare, nell'arco di dieci mesi possono sostanzialmente versare una sola mensilità di contributi<sup>39</sup>. Per comprendere come ciò sia possibile è utile portare un esempio: l'azienda neonata X si iscrive presso l'INPS nel mese di giugno, ad agosto viene richiesto il Dol che sarà regolare in quanto non vi sono ancora obblighi di pagamento scaduti; il Dol regolare sarà valido fino a dicembre, periodo entro cui l'impresa non effettua alcun versamento; alla richiesta di un nuovo Dol, l'impresa risulterà irregolare, potrà richiedere una rateizzazione del pagamento e verserà la prima rata. Il che consentirà a tale impresa di non operare – nuovamente – alcun versamento sino ad aprile. Pertanto, con il pagamento di una sola rata – un pagamento piuttosto esiguo – l'impresa risulta regolare per dieci mesi. A ciò si aggiunga che l'impresa stessa è tra i soggetti titolati a richiedere l'emissione del Dol e può quindi "scegliere" il proprio periodo di regolarità: nel termine dei quattro mesi di validità nessun rilievo può essere mosso all'impresa che pure non sia in regola con il corrente versamento dei contributi. Ben può presentarsi il caso di un'impresa che richiede e ottiene un Dol riferito al numero di lavoratori impiegati a una certa data e che nel corso dei mesi di validità della certificazione impiega nuovi lavoratori senza versare i relativi contributi. Tali fenomeni si registrano specialmente nell'ambito delle catene d'appalto e, in generale, delle operazioni di esternalizzazione di fasi del processo produttivo<sup>40</sup>, talvolta utilizzate al mero fine di ridurre i costi di produzione, tra cui, in particolare, quello della manodopera.

Come già evidenziato in precedenza, la progressiva riduzione delle tempistiche e la sempre maggiore facilità con cui può essere creata una nuova realtà imprenditoriale, unitamente alle limitate responsabilità e alle limitate conseguenze economiche in caso di insolvenza della stessa, determinano un

---

<sup>39</sup> Sul punto, cfr.: LILLA, SAPORITO, *Lotta alle frodi grazie all'algoritmo*, cit., 87 ss.

<sup>40</sup> Cfr. sul punto: Relazione annuale INPS, luglio 2022, cit., 309; nonché: il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, 19 dicembre 2022, 56, liberamente accessibile a: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/pnrr-adottato-il-piano-nazionale-emersione-lavoro-sommerso-2022-2025>.

significativo aggravio del problema: società intestate a meri prestanome possono infatti essere cessate e ricostituite più volte. A tal riguardo, deve essere menzionato l'istituto della responsabilità solidale quale presidio giuridico fondamentale in tale ambito, che consente ai lavoratori di rivolgersi direttamente al committente (o ai committenti ed eventuali subcommittenti) per la mancata corresponsione dei crediti retributivi, contributivi e assicurativi da parte del proprio datore di lavoro<sup>41</sup>. Tale rischio posto a carico del committente (e del subcommittente) determina altresì una spinta verso una più attenta selezione dei contraenti non solo sotto il profilo strettamente economico, ma anche e soprattutto sotto il profilo della affidabilità degli stessi. In concreto, il recupero di tali crediti non costituisce però un'operazione agevole, specie nell'ambito delle catene d'appalto. Le maggiori difficoltà attengono all'identificazione del soggetto obbligato in solido rispetto ai singoli lavoratori<sup>42</sup>. A tal proposito, accade spesso che una medesima azienda presti i propri servizi e la propria manodopera per una serie di imprese diverse: la difficoltà per gli Enti previdenziali rispetto al riconoscimento della responsabilità solidale è identificare quali lavoratori in concreto prestano la propria attività in quali realtà imprenditoriali; tale operazione è al momento possibile soltanto tramite accertamenti operati dagli ispettori del lavoro. A tal fine, potrebbe risultare utile introdurre un obbligo di indicazione nel modello Uniemens<sup>43</sup> del codice fiscale dell'impresa presso cui il soggetto presta in concreto la propria attività<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Com'è noto, la responsabilità solidale nell'ambito degli appalti privati è prevista all'art. 29, co. 2 del d.lgs. n. 276/2003, da ritenersi estesa ai contratti di subfornitura alla luce della sentenza della Corte costituzionale, 6 dicembre 2017, n. 254. Al contrario, la responsabilità solidale non si applica nell'ambito degli appalti pubblici qualora il committente sia lo Stato o un ente statale (si applica invece nel caso di società partecipate da enti pubblici); in tal caso, qualora sussista un'inadempienza contributiva risultante da un Dol irregolare, la stazione appaltante deve intervenire in sostituzione del contraente trattenendo la quota parte dovuta dal certificato di pagamento (artt. 11, co. 6 e 119, co. 8, d.lgs. n. 36/2023). Non è questa la sede per ulteriori approfondimenti in merito alla complessa questione della responsabilità solidale che richiederebbe un'apposita trattazione. Per un approfondimento nonché per i riferimenti dottrinali ci si limita a rinviare a SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in AA.VV., *La figura del datore di lavoro. Articolazioni e trasformazioni*, Atti del XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro (Catania 21-23 maggio 2009), Milano, 2010, 77 ss.

<sup>42</sup> A mero titolo di esempio si pensi al fatto che, attualmente, l'INPS non ha accesso automatico e diretto ad alcuni dati strategici, tra cui, specialmente, quelli sulla fatturazione elettronica delle imprese, raccolti e gestiti dall'Agenzia delle Entrate.

<sup>43</sup> Si tratta delle denunce che il datore di lavoro deve presentare mensilmente all'INPS quale sostituto d'imposta contenente i dati relativi al contratto collettivo applicato (attraverso l'indicazione del relativo codice alfanumerico unico ex art. 16-*quater*, d.l. n. 76/2020), alle retribuzioni mensili corrisposte ai dipendenti, alle altre informazioni necessarie per il calcolo dei contributi nonché alle informazioni utili all'implementazione della posizione assicurativa individuale del lavoratore e all'erogazione delle prestazioni da parte dell'INPS.

<sup>44</sup> Pare utile rimarcare che la questione delle tempistiche del recupero dei crediti in tale ambito è rilevante: il committente e, in caso di subappalto, l'appaltatore, restano infatti obbligati in solido per due anni dalla cessazione dell'appalto.

#### 4. I sistemi *Frozen* e *Frozen24*, e l'applicativo Mo.C.O.A.: nuove opportunità per il controllo e il monitoraggio della regolarità contributiva delle imprese

A fronte delle considerazioni sin qui svolte, preme sottolineare un aspetto: l'aver messo in evidenza tali criticità non vuole in alcun modo condurre a una complessiva valutazione in senso negativo circa l'utilità del Dol. Al contrario, chi scrive ritiene che tale strumento rappresenti un importante presidio per la tutela dei lavoratori nonché per la qualificazione delle imprese in termini di virtuosità. Lo studio dei più rilevanti profili di criticità che caratterizzano il Dol si rende però necessario ai fini dell'esame degli strumenti digitali implementati dall'INPS. In generale, infatti, si tratta di strumenti che consentono di contrastare l'evasione contributiva attraverso controlli sulla regolarità e sulla virtuosità delle imprese in un momento anticipato rispetto alle verifiche ispettive, grazie all'interconnessione di una molteplicità di dati in possesso dell'Istituto e/o di altre pubbliche amministrazioni; il che dovrebbe condurre a mitigare alcune delle criticità anzidette.

Un primo strumento, attivo già dal 2018, è il cd. piano operativo *Frozen*<sup>45</sup>. Partendo dalla constatazione della scarsa efficacia degli annullamenti *ex post* delle false posizioni assicurative<sup>46</sup>, il sistema *Frozen* è stato implementato al fine di contrastare *ex ante* la simulazione di rapporti di lavoro diretta a percepire indebitamente prestazioni previdenziali. In particolare, il sistema consente di identificare le denunce contributive che presentano profili di rischio<sup>47</sup>, bloccandone per trenta giorni gli effetti al fine di permettere più approfonditi accertamenti da parte delle sedi territoriali dell'INPS di competenza. In un primo momento vi sarà un controllo amministrativo sulle informazioni già in possesso dell'Istituto: se la posizione aziendale non presenta elementi idonei a prefigurare la sussistenza di rapporti di lavoro simulati, la denuncia "bloccata" viene regolarmente acquisita. In caso contrario, la sede territoriale dell'INPS di

---

<sup>45</sup> Il sistema ha preso avvio con la Circolare INPS, 30 maggio 2017, n. 93. Sul funzionamento del piano operativo *Frozen*, cfr.: DI NOIA, *Le policy di prevenzione del lavoro insicuro e di prevenzione della legalità in agricoltura*, in CALAFA', IAVICOLI, PERSECHINO (a cura di), *Lavoro Insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Bologna, 2020, spec. 180 ss.; LILLA, *Contrasto all'evasione contributiva: l'INPS ricorre all'Intelligenza Artificiale Collettiva*, in *Ipsos Quotidiano*, 8 febbraio 2019, cui si rimanda altresì per un'analisi dei positivi riscontri registrati dall'INPS dopo un anno dall'avvio della sperimentazione.

<sup>46</sup> In particolare, si è rilevato come le tempistiche degli annullamenti *ex-post* determinino la sostanziale infruttuosità degli stessi sul piano del recupero delle somme indebitamente erogate posto che, da un lato, tali tempistiche non si conciliano con quelle della liquidazione delle prestazioni previdenziali e, dall'altro lato, i beneficiari delle stesse risultano spesso essere nullatenenti. In tal senso, cfr.: LILLA, *Contrasto all'evasione contributiva*, cit.

<sup>47</sup> Gli indici di rischio sono stati elaborati dall'INPS sulla base della moltitudine di dati relativi alle frodi che l'Istituto ha potuto nel tempo raccogliere. In particolare, l'analisi dei dati ha riguardato i flussi contributivi rivelatisi *ex post* afferenti a rapporti di lavoro inesistenti; sulla base di tali dati sono state individuate delle caratteristiche sulla base delle quali è possibile attribuire un punteggio espressivo del rischio relativo alla singola denuncia UniEmens.



competenza organizza «apposite sessioni di lavoro»<sup>48</sup> con i rappresentanti dell'impresa sottoposta a verifica al fine di esaminare gli ulteriori elementi informativi e documentali prodotti. Se l'impresa non collabora e non è possibile procedere al relativo esame, continueranno a restare sospesi gli effetti assicurativi della denuncia contributiva e, in caso di richiesta di verifica della regolarità contributiva, verrà emesso un Dol irregolare<sup>49</sup>. All'esito di tali accertamenti, l'INPS potrà: *i*) acquisire ordinariamente la denuncia contributiva, se non rileva irregolarità; *ii*) annullare i rapporti assicurativi relativi alla denuncia contributiva "bloccata"; *iii*) avviare accertamenti ispettivi, qualora siano necessarie ulteriori verifiche.

Nell'ambito del più ampio progetto operativo Frozen, l'INPS ha altresì sviluppato la piattaforma FrozenF24 dedicata al contrasto del fenomeno delle false compensazioni. Anche in tal caso il sistema si basa su indici di rischio e si attiva nel caso in cui il pagamento di debiti contributivi venga realizzato, appunto, tramite compensazione. La piattaforma rileva automaticamente gli F24 che presentano compensazioni con crediti probabilmente inesistenti o non spettanti e impedisce l'abbinamento dell'F24 con la corrispondente denuncia UniEmens, che, altrimenti, darebbe luogo al saldo del debito e, quindi, all'emissione di un Dol regolare. La piattaforma neutralizza temporaneamente la delega di pagamento per un periodo di trenta giorni lasciando la possibilità alle sedi territoriali competenti di svolgere gli opportuni controlli, coinvolgendo, se del caso, anche l'Agenzia delle Entrate. Il sistema prevede un meccanismo di silenzio-assenso: in caso di mancata risposta al termine dei trenta giorni la compensazione sarà convalidata<sup>50</sup>. Nel caso in cui venga rilevata un'illiceità, l'impresa risulterà debitrice e non sarà rilasciato il Dol<sup>51</sup>.

Un ulteriore interessante strumento di verifica che potrebbe consentire di ovviare al problema delle irregolarità perpetrate nel periodo di validità del Dol nell'ambito degli appalti pubblici e privati è l'applicativo Mo.C.O.A. (Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti), recentemente implementato dall'INPS<sup>52</sup>. Tale applicativo dovrebbe infatti consentire ai committenti pubblici e privati di verificare la correttezza e l'affidabilità di appaltatori e subappaltatori attraverso il monitoraggio del rispetto degli impegni contrattuali e della regolarità

---

<sup>48</sup> Così: Circolare INPS, n. 93/2017, cit.

<sup>49</sup> Si noti che nel caso in cui emergano elementi di particolare gravità, l'INPS potrà altresì sospendere le eventuali denunce contributive già trasmesse.

<sup>50</sup> In tal caso, il sistema "scongela" la delega di pagamento in automatico, rendendola disponibile a tutti gli effetti.

<sup>51</sup> Fatta salva la regolarizzazione da parte dell'impresa, l'accertamento della illiceità della compensazione determina infatti l'inefficacia dei pagamenti e si genera per l'impresa un debito di natura contributiva. Sul punto si veda il messaggio dell'INPS del 23 febbraio 2016, n. 853. Sul sistema Frozen F24 si veda altresì il messaggio dell'INPS del 18 luglio 2019, n. 2764.

<sup>52</sup> L'applicativo è stato rilasciato dall'INPS nel gennaio 2022. Cfr.: messaggio INPS, 27 gennaio 2022, n. 428; nonché: XXI Rapporto annuale dell'INPS, luglio 2022, cit., 309 ss.

contributiva della manodopera denunciata dagli stessi, mitigando così il rischio connesso alla responsabilità solidale<sup>53</sup>.

Per ciascun appalto il committente deve inserire in un'apposita piattaforma informatica - disponibile all'interno del Portale delle agevolazioni nel sito dell'INPS - una serie di dati a lui noti, tra cui, in particolare, i dati relativi all'appaltatore e a eventuali subappaltatori, nonché l'elenco dei lavoratori adibiti all'appalto e la percentuale di impiego del singolo lavoratore in relazione alle giornate di lavoro complessive nel mese<sup>54</sup>. Il sistema incrocia i dati relativi ai lavoratori impiegati noti al committente con quelli denunciati in UniEmens da appaltatori e subappaltatori, e sulla base delle risultanze di tale *data crossing* elabora mensilmente il Documento di Congruità Occupazionale Appalto (Do.C.O.A.), in cui vengono evidenziate eventuali incongruenze<sup>55</sup>. Per ciascuna anomalia riscontrata il Do.C.O.A. riporterà specifiche comunicazioni di *alert* che saranno portate a conoscenza del soggetto cui si riferiscono i dati elaborati (ovvero l'appaltatore o il subappaltatore); solo previa apposita autorizzazione di tale soggetto il committente e/o l'appaltatore potranno visualizzare il Do.C.O.A. (e le eventuali irregolarità). Tale possibilità di indagine mensile sulla regolarità di appaltatori e subappaltatori può altresì consentire di colmare il vuoto temporale rispetto all'effettivo e attuale rispetto degli obblighi contributivi che fisiologicamente si determina tra il momento della verifica e il termine di validità di un Dol regolare.

Attualmente l'accesso all'applicativo ha carattere volontario<sup>56</sup>; pare però ragionevole ritenere che i controlli ispettivi verranno indirizzati verso gli appalti che non risultano iscritti in Mo.C.O.A., potendosi così innescare un meccanismo virtuoso di utilizzo del portale.

Dal lato dell'Ente previdenziale e della tutela dei lavoratori, tale applicativo potrà altresì rendere più celeri la ricostruzione della catena dei soggetti coinvolti

---

<sup>53</sup> Sugli scopi e sul funzionamento dell'applicativo, cfr.: messaggio INPS, 27 gennaio 2022, n. 428. In dottrina, cfr.: BONARDI, *Il contratto di logistica e la responsabilità solidale*, cit.; GAROFALO, *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 3/2022, spec. 436 ss.

<sup>54</sup> Si noti che al termine della procedura di registrazione dell'appalto viene generato un Codice Identificativo Appalto (CIA) che sarà comunicato al committente, all'appaltatore e ai subappaltatori e che dovrà essere esposto nei flussi UniEmens.

<sup>55</sup> Le anomalie che vengono rilevate possono riguardare: i singoli lavoratori impiegati nell'appalto attraverso l'incrocio dei codici fiscali indicati in UniEmens con quelli inseriti in Mo.C.O.A. nell'elenco dei lavoratori dell'appalto; il numero totale dei lavoratori impiegati; il totale dei contributi dovuti e versati o non versati da appaltatori e subappaltatori; eventuali altre posizioni debitorie degli stessi rispetto a tutte le gestioni previdenziali INPS afferenti all'azienda.

<sup>56</sup> Cfr. in tal senso: XXI Rapporto annuale dell'INPS, luglio 2022, cit., 311 e la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, redatta dalla relativa Commissione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, 28 aprile 2016), 2022, 96-97, liberamente accessibile a: [https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel\\_ev/index.html](https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html). Nello stesso senso, in dottrina, cfr.: GAROFALO, *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, cit., 437.

e l'individuazione degli effettivi utilizzatori dei singoli lavoratori, determinando così una possibile maggiore efficacia dell'istituto della responsabilità solidale<sup>57</sup>.

A parere di chi scrive, il Mo.C.O.A. mostra significative potenzialità nell'ottica sia di una maggiore efficacia del DoI, sia dell'effettiva tutela dei lavoratori in un settore delicato come quello degli appalti. D'altra parte, però, due elementi potrebbero limitare la portata applicativa di tale strumento: il primo è la necessità per il committente e/o l'appaltatore di ottenere un'apposita autorizzazione per la visualizzazione del Do.C.O.A.; il secondo è il carattere di volontarietà dell'inserimento dell'appalto nella piattaforma<sup>58</sup>. In relazione a tale ultimo aspetto, ci si chiede se non possa risultare opportuno un intervento normativo che renda obbligatorio l'inserimento dell'appalto nella piattaforma<sup>59</sup>. Inoltre, il Mo.C.O.A. consente attualmente di rilevare i soli inadempimenti contributivi: in ottica evolutiva, potrebbe essere vagliata la fattibilità di un'estensione al monitoraggio della regolarità retributiva e assicurativa, nonché ad altri aspetti attinenti alla regolarità dei rapporti di lavoro, attraverso l'interconnessione di ulteriori banche dati e delle informazioni in possesso di altre pubbliche amministrazioni<sup>60</sup>.

Oltre agli applicativi sin qui osservati, già implementati dall'INPS, meritano di essere segnalati ulteriori strumenti attualmente in fase di sviluppo e che dovrebbero consentire un contrasto ancor più anticipato delle frodi (non solo, ma anche) contributive attraverso sistemi di «analisi predittiva»<sup>61</sup>.

In primo luogo, sono in corso di elaborazione gli Indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC). Si tratta di indici che mirano a vagliare la congruità e la struttura della forza lavoro delle imprese confrontando – attraverso un'apposita piattaforma digitale - i dati derivanti dal flusso UniEmens, detenuti dall'INPS, con informazioni e dati diversi da quelli di natura contributiva, detenuti da altri enti

---

<sup>57</sup> Rileva ancora Garofalo come tale applicativo possa mitigare il problema dell'esercizio del diritto di difesa nel caso delle diffide accertative dell'INL ora estese anche al responsabile in solido in tutti i casi di esternalizzazione dell'attività produttiva (la norma di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 opera un generico riferimento ai «soggetti che utilizzano le prestazioni di lavoro»), senza che sia riconosciuto alcun contraddittorio, né sia garantita la conoscenza di tutti gli elementi di fatto utili in ordine alla specifica contestazione. Cfr.: GAROFALO, *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, cit., 432-433.

<sup>58</sup> Secondo gli ultimi dati disponibili resi pubblici dall'INPS, a luglio 2022 risultano censiti 19 appalti che ricomprendono, in totale, 14 aziende committenti, 18 aziende appaltatrici, 1 azienda subappaltatrice e 760 lavoratori. Cfr.: XXI Relazioni annuale dell'INPS, luglio 2022, cit., 311.

<sup>59</sup> In tal senso, cfr.: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2022, cit., 97.

<sup>60</sup> A mero titolo di esempio, si pensi alla possibilità di interconnettere tali dati con le informazioni in possesso dei Dipartimenti territoriali delle ASL, nonché con le informazioni in possesso dell'INL. A tal riguardo, merita di essere menzionato il recente "Accordo per l'accesso flussi informativi, registro delle esposizioni e cruscotto infortuni" siglato tra INAIL e INL in data 2 agosto 2022, nell'ottica di realizzare un proficuo scambio di dati tra i due Enti pubblici nonché al fine di rendere operativo il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (Sinp) di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>61</sup> Così: LILLA, *Contrasto all'evasione contributiva*, cit.

pubblici (Agenzia delle Entrate, So.Se.<sup>62</sup>, Guardia di Finanza e Agenzia delle dogane)<sup>63</sup>. L'elaborazione di tali indici consente di identificare la probabilità di evasione contributiva (derivante – anche – dal lavoro nero o dal lavoro grigio) rispetto alla singola impresa, sulla base dello scostamento tra la forza lavoro dichiarata e il valore teorico o mediano relativo alle imprese che presentano uno stesso o un analogo modello di *business*<sup>64</sup>. Maggiore sarà lo scostamento tra i valori mediani o teorici identificati e i valori dichiarati dall'impresa, maggiore sarà il livello di rischio frode o irregolarità dell'impresa sottoposta a verifica.

L'elaborazione di tali indici consentirà sia di ottimizzare l'attività di vigilanza documentale e ispettiva che potrà concentrarsi nei confronti delle imprese che presentano livelli di rischio più alti, sia di introdurre premialità nei confronti delle imprese che paiono ragionevolmente più virtuose, al pari di quanto già previsto in relazione agli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA)<sup>65</sup>.

In secondo luogo, l'INPS ha recentemente sperimentato un sistema di prevenzione, o meglio, di anticipazione, delle frodi che, secondo una logica analoga agli ISAC, si basa su elementi di carattere predittivo-probabilistico. A tal fine, è stato identificato un campione di operatori economici, individuati da un algoritmo come potenziali frodatori ai danni dell'erario<sup>66</sup>, a cui sono stati inviati

<sup>62</sup> Si tratta della società Soluzioni per il sistema economico s.p.a. partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, e dalla Banca d'Italia.

<sup>63</sup> Il piano di elaborazione degli ISAC ha preso avvio con le convenzioni multilaterali siglate tra INPS, Agenzia delle Entrate, So.Se., Guardia di Finanza e Agenzia delle dogane di cui alle determinazioni presidenziali, 13 settembre 2017, n. 143 e 11 luglio 2018, n. 90. La base legale per l'interscambio di tali dati e per l'avvio di tale collaborazione è costituita dall'art. 9-*bis*, d.l. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 96/2017.

<sup>64</sup> Le imprese non vengono infatti suddivise sulla base dei codici Ateco (ovvero sulla base del settore economico di appartenenza), ma sulla base della tipologia di organizzazione che adottano per condurre la propria attività.

Gli indicatori che compongono l'ISAC sono suddivisi in due categorie: gli indicatori *elementari*, fondati sul semplice confronto di dati amministrativi disponibili (ad esempio, il rapporto tra i metri quadri dei locali in cui si svolge l'attività economica e il numero dei lavoratori addetti); gli indicatori *complessi*, fondati su una stima econometrica che consente di identificare un valore teorico di forza lavoro che dovrebbe presentare un'impresa in base al modello di *business* da essa adottato, nonché al settore di attività e al territorio entro il quale opera. Per un'analisi più dettagliata sul funzionamento degli indicatori si rimanda alla Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2022, cit., 129-130.

<sup>65</sup> Cfr.: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2022, cit., 115-116 e 130-131.

<sup>66</sup> L'individuazione delle imprese si è basata sull'analisi dei cd. *small data* in possesso dell'Ente previdenziale, ovvero sullo studio approfondito di pochi casi poi identificati come paradigmatici rispetto alla commissione di talune tipologie di frode. Tra i comportamenti valutati come ricorrenti si riscontrano: la compensazione del debito contributivo con crediti di poco inferiori alla somma al fine di attirare minori attenzioni da parte degli organi di controllo; il passaggio, spesso in blocco, di gruppi di lavoratori da un'impresa all'altra al momento del licenziamento; l'affidarsi ai medesimi intermediari per la gestione delle pratiche fiscali; la presenza degli stessi soggetti quali rappresentanti legali di società diverse, spesso meri prestanome. Per un approfondimento sul punto, cfr.: LILLA, SAPORITO, *Lotta alle frodi grazie all'algoritmo*, cit., 89.

dei *nudges* (letteralmente “pungoli”, sostanzialmente delle indicazioni) non contenenti contestazioni specifiche e giuridicamente vincolanti, ma con cui si rendeva edotta l’impresa del fatto che, alla prima denuncia obbligatoria utile dall’invio del *nudge*, l’INPS avrebbe verificato la sua posizione.

Il sistema si fonda sull’errata percezione del rischio da parte di chi pone in essere tali irregolarità e pare aver registrato esiti positivi: il 22 per cento degli operatori attenzionati ha infatti regolarizzato la propria posizione entro venti giorni dall’invio dell’*alert* e ha ridotto notevolmente la quantità di contributi pagati tramite compensazione; inoltre, quasi due terzi delle imprese campione hanno comunque mutato il proprio comportamento procedendo a un minor ricorso alla compensazione<sup>67</sup>. Importante, specie per vagliare l’attendibilità del funzionamento dell’algoritmo, è altresì il dato sulle imprese cessate a nove mesi dall’invio del messaggio da parte dell’INPS che sono circa la metà del campione. Tali imprese sono state liquidate, ma i soggetti che hanno realizzato la frode ben potranno aprire senza particolari costi e in tempi brevi nuove realtà imprenditoriali riattivando il medesimo (o un simile) sistema di frode. A fronte della raccolta e dell’analisi di una quantità sempre maggiore di dati, l’implementazione di un tale sistema dovrebbe consentire proprio di identificare in un momento assolutamente anticipato le imprese che – sulla base del calcolo algoritmico – possano essere ritenute potenziali frodatrici. La questione presenta profili di complessità sul piano tecnico-giuridico: un sistema di prevenzione fondato su elementi di carattere predittivo-probabilistico (quindi meri indici di rischio) elaborati e valutati da un algoritmo non può portare all’attivazione di poteri pubblici che incidono (anche pesantemente) sulle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari. D’altra parte, si tratta di uno strumento senz’altro utile nell’ottica sia dell’adempimento degli obblighi contributivi da parte dei soggetti attenzionati sia, in generale, della promozione di modalità preventive di controllo e di monitoraggio della regolarità degli operatori economici.

## 5. Riflessioni conclusive

Come si è tentato di dimostrare, lo sviluppo da parte dell’INPS di applicativi digitali diretti a ottimizzare i controlli rispetto alla regolarità (non solo, ma anche) contributiva delle imprese pare poter determinare un incremento dell’efficacia degli stessi.

In questa sede si è scelto di osservare i possibili riflessi positivi del progresso tecnologico e digitale rispetto alla tutela dei lavoratori prendendo in

---

<sup>67</sup> È altresì interessante rilevare che circa il quaranta per cento delle imprese campione non ha proceduto più a compensazioni, ma ha altresì cessato di versare contributi. Cfr.: LILLA, SAPORITO, *Lotta alle frodi grazie all’algoritmo*, cit. 90-91.

considerazione uno strumento specifico, appunto, il DoI. Tuttavia, pare ragionevole ritenere che analoghe considerazioni possano valere anche rispetto ad altri strumenti diretti a realizzare un contrasto preventivo al lavoro irregolare e/o al cd. lavoro nero.

Si pensi, a mero titolo di esempio, al cd. Durc di congruità introdotto in via generale per i cantieri edili pubblici e privati<sup>68</sup> con l'art. 8, co. 10-*bis* del d.l. n. 76/2020<sup>69</sup>. A tal riguardo, in seguito agli esiti positivi delle prime sperimentazioni<sup>70</sup>, è in corso di implementazione quale strumento di carattere generale il cd. *badge* di cantiere, ovvero un sistema di verifica in tempo reale della manodopera effettivamente presente in cantiere che avviene attraverso un apposito applicativo che i lavoratori possono scaricare sul proprio *smartphone*. Il cd. Durc di congruità mira, infatti, ad attestare la regolarità dell'utilizzo della manodopera in un determinato cantiere attraverso la verifica della congruità dell'incidenza del numero di lavoratori impiegati rispetto al valore del cantiere<sup>71</sup>. Grazie all'implementazione del *badge*, tale verifica potrà risultare ancora più attendibile consentendo un monitoraggio costante sull'effettiva presenza dei lavoratori in cantiere<sup>72</sup>.

Lo stesso legislatore pare conscio dell'importanza di promuovere una progressiva (e auspicabilmente celere) digitalizzazione della pubblica amministrazione al fine non solo di promuovere la trasparenza dei relativi procedimenti, ma anche di garantire una sempre maggiore tutela dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese. Con particolare riferimento all'economia pubblica, muove in tal senso l'intera Parte II del Libro I del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al citato d.l.gs. n. 36/2023<sup>73</sup>. Inoltre, il primo maggio u.s. Consiglio

---

<sup>68</sup> Rispetto ai cantieri privati si applica soltanto a quelli di importo pari o superiore a settantamila euro.

<sup>69</sup> La disciplina del cd. Durc di congruità è contenuta nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 25 giugno 2021, n. 143.

<sup>70</sup> Le prime sperimentazioni sono state realizzate limitatamente a determinati cantieri edili in Emilia-Romagna e Toscana; una sperimentazione più a larga scala è stata realizzata nell'ambito dei lavori di ricostruzione post sisma del 2016 in Centro Italia e, specialmente, in alcuni cantieri in provincia di Macerata.

<sup>71</sup> Il calcolo è effettuato comparando le ore lavorate e versate alle Casse edili dalle imprese operanti nel cantiere con le percentuali minime di incidenza della manodopera; tali percentuali sono diverse per ogni categoria di lavori e sono riportate in una apposita tabella di cui all' all'Accordo collettivo sottoscritto dalle organizzazioni più rappresentative del settore edile del 10 settembre 2020 (liberamente accessibile a: <https://www.cnce.it/congruita/>).

<sup>72</sup> La Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) sta effettuando un monitoraggio sull'attuazione del cd. Durc di congruità; i relativi dati sono accessibili al sito istituzionale della CNCE e pubblicati (per la verità con cadenza non regolare) sulla rivista *Edilnews* (<https://www.cnce.it/>).

<sup>73</sup> La Parte II del codice, rubricata "Della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti", reca una serie di norme dirette, appunto, a realizzare la piena digitalizzazione delle procedure di gestione dei contratti pubblici a fini, specialmente, di trasparenza e di semplificazione dell'attività della pubblica amministrazione. Ai sensi dell'art. 221 del codice è istituita una "Cabina di regia per il

dei ministri ha approvato un disegno di legge in materia di lavoro<sup>74</sup> che dovrebbe costituire la base legale per l'implementazione da parte dell'INPS del sistema di segnalazione delle anomalie sulla regolarità contributiva di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, nonché, in generale, per lo sviluppo di ulteriori sistemi di controllo digitali basati sull'interconnessione di banche dati di diverse pubbliche amministrazioni<sup>75</sup>.

D'altra parte, la progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione – specie nell'ottica di un'ottimizzazione dei controlli sugli operatori economici e sui lavoratori – deve essere affiancata a un'attenta e continua riflessione circa alcune possibili criticità che la stessa può presentare. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle questioni tecnico-giuridiche (oltre che etico-morali) che sembra porre il sistema di prevenzione-previsione in via di sperimentazione da parte dell'INPS, relative, specialmente, alla raccolta e alla gestione dei dati sui soggetti attenzionati, nonché al fatto che l'intero sistema si basa su elementi di carattere predittivo-probabilistico, meri indici di rischio che rischiano di colpire un operatore economico in assenza di accertate irregolarità<sup>76</sup>.

L'auspicio è che le esperienze già in corso di sviluppo, così come le indicazioni contenute nelle normative citate non rimangano soltanto sperimentazioni isolate o mere dichiarazioni di intenti, ma che si proceda lungo il cammino che si sta iniziando a percorrere senza mai perdere di vista la complessità sociale e giuridica che reca con sé la cd. rivoluzione digitale.

---

codice dei contratti pubblici” che, tra gli altri compiti, dovrà vigilare sull'effettiva digitalizzazione del sistema dei contratti pubblici.

<sup>74</sup> Da non confondere con il più noto d.l. n. 48/2023, recentemente convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, cd. decreto Lavoro.

<sup>75</sup> Si vedano in particolare gli artt. 12 (Attività dell'Istituto nazionale di Previdenza Sociale per la promozione dell'adempimento spontaneo degli obblighi contributivi) e 14 (Potenziamento dell'attività di accertamento e violazioni in ambito contributivo e della riscossione degli importi omessi).

<sup>76</sup> Sembrano in parte condividere tale preoccupazione: LILLA, SAPORITO, *Lotta alle frodi grazie all'algoritmo*, cit., 87 ss.