

LE FINALITÀ DEL D.U.R.C. E LO STATO DI ATTUAZIONE AD UN ANNO DALLA SUA INTRODUZIONE

Dott. Giancarlo Cattaneo – Direttore Cassa edile Alessandria

I. Il Documento unico di regolarità contributiva: definizione e finalità

In primo luogo, si premette che l'attestazione di regolarità contributiva da parte degli Enti previdenziali nei confronti dell'impresa, conferisce a quest'ultima quanto è stato definito un vero e proprio 'status soggettivo' necessario per la partecipazione ai procedimenti di gara di evidenza pubblica (TAR Campania, sez. I, n. 2477/05).

In questa cornice, **il DURC può definirsi come il documento rilasciato dalla Cassa Edile per le imprese del settore edile che attesta la complessiva regolarità contributiva del soggetto richiedente, così come risultante dai documenti e dagli archivi di INPS, INAIL, Casse Edili e Banca Dati Nazionale (B.N.I.).**

Il URG non supera né sostituisce la precedente normativa in materia. Al contrario ne rappresenta un'evoluzione, concepita allo scopo di attuare l'esigenza della regolarità contributiva con caratteristiche di certezza legale e tempestività negli adempimenti.

Quanto alle finalità di un efficace sistema di certificazione, in primo luogo richiama il principio per cui la regolarità contributiva costituisce "*indice rivelatore della correttezza dell'impresa nei rapporti con le proprie maestranze (...)*" (TAR Basilicata n. 667/01)

Ciò premesso, ulteriori finalità possono desumersi:

dalla Convenzione INPS INAIL del 3.12.03, dove vengono indicati quali fini del nuovo sistema di certificazione:

- a) **la semplificazione degli adempimenti amministrativi,**
- b) **la lotta al sommerso;**
- c) **la definizione della mappa dei rischi a fini prevenzionali, e ciò sull'assunto che il rischio di infortuni sul lavoro è più elevato nelle situazioni di irregolarità;**
- d) **l'esigenza di dare certezza circa la regolarità delle imprese affidatane di appalti pubblici per una maggiore garanzia del loro corretto svolgimento;**
- e) **la limitazione dei casi di concorrenza sleale nella partecipazione alle gare.**

dalle premesse dell'Avviso Comune del 16.12.03 (firmatari: ANCE, ANAEPACG IA, ANSE ASSOEDILI CNA, FIAE CASARTIGIANI, CLAAI, ANCP L LEGA, FEDERLAVORO CONF COOPERATIVE, AICPL AGCI, ANIEM CONF API, FENEAL UIL, FILCA CISL, FILLEA CGIL) in materia di emersione del lavoro irregolare in edilizia, dove "**Le parti**, a seguito di quanto rilevato nel tavolo nazionale sul lavoro sommerso nel settore delle costruzioni (...) **concordano sulla necessità di ripristinare regole certe per il corretto funzionamento del mercato del lavoro.**"

- Dal Testo Congiunto INPS, INAIL, Casse Edili, di cui alla nota 230/05 del Ministero del Lavoro, per il quale: "Il DURC rappresenta un utile strumento per l'osservazione delle dinamiche del lavoro ed **una nuova forma di contrasto al lavoro sommerso** e consente il monitoraggio dei dati e delle attività delle imprese affidatane di appalti, anche ai fini della creazione di un'apposita banca-dati utile **per ostacolare la concorrenza sleale nella partecipazione alle gare.** "

Da molti anni, la giurisprudenza fornisce indicazioni e conferme sulle diverse finalità della regolarità contributiva. In tempi abbastanza recenti, il Consiglio di Stato (fra le altre: sez. V n. 1252/2001) ha avuto occasione di affermare la legittimità della prescrizione, nel bando di gara, della autocertificazione di regolarità contributiva proprio perché mirata a realizzare la 'par condicio' dei partecipanti.

Oltre allo scopo di garantire la concorrenza leale fra le imprese, occorre segnalare il richiamo ad esigenze di ordine pubblico. Si è infatti ritenuto che: "Il rispetto della normativa contributiva, in una con la normativa antimafia, si rapporta a **profili di ordine pubblico**; legittimamente, dunque, la stazione appaltante (..) dispone la revoca dell'aggiudicazione in accertata sussistenza di irregolarità." (TAR Puglia, Sez. I, n. 2445/04)

II. Le fonti regolatrici e la normativa di riferimento, i destinatari e le modalità di applicazione da parte degli Enti.

Non è possibile fornire orientamenti ed indicazioni sull'applicazione delle nuove regole al di fuori del quadro normativo di riferimento. Gli stessi Enti certificatori ed Associazioni di categoria, a partire dal 2003 e nelle fasi successive di creazione del DURC, si sono espressamente richiamati alla normativa vigente in materia di appalti pubblici/affidamenti privati ed alle disposizioni in materia di lavoro sommerso nelle premesse dei vari atti regolamentari prodotti (circolari e convenzioni di cui si darà conto in seguito).

Ovviamente, non vi sono potuti essere espressi richiami al Codice dei contratti pubblici in quanto non ancora entrato in vigore. Ma l'imminenza della sua promulgazione renderà oggi necessario un coordinamento fra le norme.

Possiamo partire dall'art.18 L. n. 55/90 (cd. Antimafia). Al comma 7, per quanto qui rileva, si stabilisce: "(..) *L'appaltatore e, per suo tramite, le imprese subappaltatrici, trasmettono all'amministrazione o ente committente **prima dell'inizio dei lavori**, la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa Edile, assicurativi ed antinfortunistici (..). L'appaltatore e, suo tramite, le imprese subappaltatrici, trasmettono **periodicamente** all'amministrazione o ente committente copia dei versamenti contributivi, previdenziali, assicurativi nonché di quelli dovuti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva*".

In ordine alla periodicità dei versamenti, con il successivo D.p.c.m. n. 55/91, art. 9 co. 3, è stata prevista la cadenza quadrimestrale con facoltà in capo al direttore dei lavori di "*procedere alla verifica di tali versamenti in sede di emissione dei certificati di pagamento*".

Con il D.Igs. n. 358/92 (Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive CEE 77/62, 80/767, 88/295), si è stabilita (art. 11 co.1 lett. d) l'esclusione dalla partecipazione alle gare dei fornitori non in regola con **gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori**. Ai fini della prova della regolarità dei versamenti era stata ritenuta sufficiente (comma 2) la produzione da parte del fornitore o di un certificato rilasciato

dall'ufficio competente o di una dichiarazione resa dal fornitore interessato con cui si attestava, sotto la propria responsabilità, di trovarsi in regola con i versamenti.

Con Legge n. 109/94, si è stabilito all'art. 10 co. 1- *quater*, **l'obbligo** in capo alle imprese partecipanti alle gare **di comprovare le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta, a pena della esclusione dalla gara, di escussione della cauzione provvisoria e di segnalazione del fatto all'Autorità di vigilanza**. L'esclusione in questione è stata estesa agli appalti pubblici di servizi con l'introduzione del D.Igs. n. 157/95, in attuazione della direttiva 92/50 CEE (art. 12 co. 1 lett.d).

Con il D.lgs. n. 494/96 (attuazione della direttiva 92/57/ CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute dei lavoratori nei cantieri temporanei o mobili) è stato previsto, all'art. 3 co. 8 lett. b) l'obbligo in capo ai committenti dei lavori privati o ai responsabili dei lavori di chiedere alle imprese esecutrici "(..) *una dichiarazione in merito al rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali previsti dalla legge e dai contratti.*" Per inciso, la disposizione in oggetto è stata sostituita dall'art. 3 co. 8 del successivo D.Igs. n. 528/99, secondo cui la dichiarazione da parte dell'impresa doveva essere "*corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori*" effettuate ad INPS, INAIL e Cassa Edile. Per completezza, si anticipa che successivamente, la norma è stata integrata con l'obbligo di trasmettere il D.U.R.C. prima dell'inizio lavori.

Con l'art. 2 co. 3 dei DPR n. 403/98, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, veniva previsto l'onere in capo all'amministrazione precedente di richiedere direttamente al soggetto competente la documentazione confermativa della veridicità delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio.

Con la legge 18 novembre 1998 n. 415 (modifiche alla L. 109/94) si è stabilito, all'art. 3 co. 1-*quater*, l'obbligo, in capo ai concessionari di lavori pubblici:

- di effettuare, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, una verifica a campione fra gli offerenti sulla effettiva regolarità contributiva autodichiarata dal concorrente;
- di richiedere, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, all'aggiudicatario ed al concorrente che segue in graduatoria, se non inclusi nella verifica a campione, di fornire la prova della regolarità contributiva;
- di applicare le sanzioni amministrative di cui all'articolo 8 comma 7 della L.109/94, nel caso di rifiuto od omissione, da parte dell'impresa, nel fornire le informazioni o i documenti richiesti (con il pagamento di una somma fino a vecchie lire 50 milioni) oppure nel caso di non veridicità degli stessi (con il pagamento di una somma fino a vecchie lire 100 milioni).

Con la successiva introduzione del Regolamento di attuazione della legge quadro, D.P.R. n. 554/99, si è previsto, all'art.75 co.1 lett. e), l'esclusione dalla partecipazione alle procedure degli **appalti e delle concessioni** dei soggetti responsabili di **gravi infrazioni** debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza ed ad ogni altro **obbligo derivante dai rapporti di lavoro**, risultante dai dati in possesso dell'Osservatorio dei Lavori pubblici".

Le prescrizioni sopraccitate non hanno, come è noto, ridotto nei termini sperati l'omissione contributiva. E neppure, l'introduzione negli appalti pubblici, della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dell'osservanza delle norme di "assicurazione ed assistenza dei lavoratori" (art. 7 Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 19 aprile 2000 n. 145) è risultato essere strumento efficace. Le successive opzioni sia legislative che delle parti sociali hanno, come vedremo, puntato a realizzare una maggiore certezza e tempestività negli accertamenti, uniti ad un coinvolgimento diretto della committenza pubblica e privata ed ad un sistema sanzionatorio che mira a prevenire l'irregolarità (o meglio: la non correttezza contributiva) dell'impresa con provvedimenti che incidono sugli appalti da acquisire o acquisiti, pubblici e privati.

Per inciso, nello stesso periodo in cui è iniziata la genesi normativa del DURC, il legislatore ha voluto introdurre la "inesistenza di violazioni gravi alle norme in materia di contribuzione sociale" come uno dei requisiti necessari per la **qualificazione** delle imprese esecutrici di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 17 co. 1 d) del D.P.R. n. 34/2000.

Con gli artt. 46, co. 1 lett. p) e 77 bis del D.P.R. n. 445/00 è stato stabilito che le imprese possono dichiarare l'assolvimento degli obblighi contributivi con una dichiarazione al momento della partecipazione alla gara e fino alla aggiudicazione.

Con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) sono state introdotte delle prescrizioni da coordinarsi con l'obbligo del committente o del responsabile lavori di trasmettere le certificazioni di regolarità all'amministrazione concedente prima dell'inizio lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio di attività. Come accennato, l'obbligo in questione è stato definitivamente sancito nel 2004, prevedendosi fra l'altro che, in assenza della certificazione di cui sopra, l'amministrazione concedente sospende l'efficacia del titolo abilitativo. In particolare, dal Testo Unico si ricava:

- dall'art. 6, che solo gli interventi di manutenzione ordinaria, quelli volti all'eliminazione di barriere architettoniche (con alcune eccezioni) ed alcune opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo possono essere eseguiti senza titolo abilitativo;
- che, pertanto, tutti gli altri interventi, nell'area dell'attività edilizia libera, possono oggi essere assoggettati a sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo se iniziati senza previa trasmissione del DURC all'amministrazione che ha rilasciato il permesso di costruire o che ha ricevuto la denuncia di inizio lavori;
- dall'art. 15 co. 2, che nel permesso di costruire è indicato il termine di inizio lavori, comunque mai superiore ad un anno dal rilascio del titolo;
- dall'art. 23 comma 1, che la denuncia di inizio attività (DIA) va presentata allo sportello unico almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, accompagnata da una relazione di un professionista abilitato che asseveri, fra l'altro, la conformità con i regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico- sanitarie;
- dal comma 6 della stessa norma, che in caso di inadempimento come sopra da parte del proprietario dell'immobile o, comunque, del soggetto titolato a presentare la DIA, il dirigente od il responsabile del competente ufficio comunale, da una parte, notifica all'interessato l'ordine motivato di non

effettuare il previsto intervento e, dall'altra, informa, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, l'autorità giudiziaria ed il consiglio dell'ordine di appartenenza;

- dai commi 1 e 3 dell'art. 23, che il dirigente od il responsabile del competente ufficio comunale verifica l'osservanza delle norme di legge e, ove ne constati la violazione, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori. (Per inciso, la sospensione dei lavori non sarà espressamente richiamata nelle successive disposizioni quale concreta conseguenza della sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo; ma, come vedremo, non si può escludere che la prima possa divenire il mezzo pratico di attuazione della seconda).

Con l'art. 2 della legge n. 266/2002, si è stabilito l'obbligo delle imprese affidatarie di un appalto pubblico di "presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva a **pena di revoca dell'affidamento**". Analogo obbligo è stato introdotto in capo alle "imprese che gestiscono servizi ed attività in convenzione o concessione con l'ente pubblico, **pena la decadenza della convenzione o la revoca della concessione stessa**."

Con la stessa norma si è demandato ad INPS ed INAIL la stipulazione delle convenzioni finalizzate al rilascio del documento unico di regolarità contributiva.

A questo punto non poteva tardare l'estensione al settore privato dell'obbligo di presentazione della certificazione di regolarità contributiva con caratteristiche del tutto simili. Ed in effetti, l'art. 86 co.10 lett. b ter del D.lgs. n. 276/03 ha introdotto l'obbligo, in capo al committente od al responsabile lavori, di trasmettere all'amministrazione concedente "**prima dell'inizio dei lavori oggetto della concessione edilizia o all'atto della presentazione della denuncia di inizio attività**" il documento unico di regolarità contributiva.

Solo successivamente, con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 251/04, è stata prevista la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo (permesso di costruire o DIA), a seguito dell'accertamento della irregolarità contributiva dell'impresa esecutrice. In particolare, ai sensi dell'art. 20 co. 2 del citato decreto (che ha modificato la lettera b) -ter co. 8 dell'art.3 del D.lgs 494/96):

- il committente, o il responsabile lavori, deve trasmettere all'Amministrazione comunale, prima dell'inizio dei lavori, il nominativo di tutte le imprese edili e non edili che inizieranno i lavori con allegata la dichiarazione dell'organico medio annuo ed il DURC delle imprese stesse;
- "**(..) In assenza della certificazione di regolarità contributiva, anche in caso di variazione dell'impresa esecutrice dei lavori, è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo**".

Vediamo adesso le dettagliate regolamentazioni messe a punto dagli enti previdenziali e dalle associazioni di categoria in esecuzione della delega ad hoc ricevuta dal Legislatore. In particolare:

Convenzione stipulata il 3 dicembre 2003 fra INPS e INAIL

E' la prima tappa nell'individuazione ed adozione delle misure tecnico-organizzative "finalizzata a semplificare le fasi di richiesta e rilascio" del DURC;

Avviso Comune del 16 dicembre 2003.

Le associazioni di categoria (ANCE, ANAEPACGIA, ANSE ASSOEDILI CNA, FIAE CASARTIGIANI, CLAAI, ANCPL LEGA, FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE, AICPL AGCI, ANIEM CONFAPI, FENEAL UIL, FILCA CISL, FILLEA CGIL) propongono l'adozione del D.U.R.C ed auspicano che il Ministero del Lavoro "**dia istruzioni nel senso che, in assenza di certificazione della regolarità contributiva, non è possibile procedere all'inizio dei lavori in quanto è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo (permesso di costruire e DIA)**";

Convenzione per il rilascio del D.U.R.C. del 15 aprile 2004

(fra INPS, INAIL e ANCE, ANAEPACGIA, ANSE ASSOEDILI CNA, FIAE CASARTIGIANI, CLAAI, ANCPL LEGA, FEDERLAVORO CONFCOOPERATIVE, AICPL AGCI, ANIEM CONFAPI, FENEAL UIL, FILCA CISL, FILLEA CGIL)

Gli aspetti salienti della Convenzione (che verranno anche riportati negli accordi successivi) sono i seguenti:

il DURC è richiedibile sia dalle imprese (o dalle loro associazioni di categoria o consulenti del lavoro muniti di delega) che aderiscono ai CCNL stipulati dalle associazioni firmatarie della Convenzione stessa, che dalle Stazioni appaltanti, dagli Enti privati a rilevanza pubblica e dalle SOA;

- la Cassa Edile, previa raccolta anche dagli altri Istituti dei dati utili per la certificazione unica, provvede all'emissione ed alla trasmissione al richiedente del DURC, attestando la regolarità contributiva, anche ai fini INPS ed INAIL, dell'impresa una volta verificato che la stessa ha versato gli accantonamenti ed i contributi dovuti (compresi quelli relativi all'ultimo mese per il quale è scaduto l'obbligo di versamento all'atto della richiesta di certificazione);

- Gli Istituti forniscono le notizie necessarie alla compilazione del documento entro 30 giorni dalla richiesta, trascorsi i quali, anche in assenza delle informazioni richieste, il DURC viene emesso. Ma ciò solo se hanno dato esito positivo le verifiche da effettuarsi a livello sia locale (Cassa Edile, INPS, INAIL) che nazionale (Banca dati nazionale);

- la Cassa Edile implementa mensilmente la Banca dati nazionale, cui è affidato il compito di tenere l'elenco delle imprese non in regola, trasmettendo le informazioni sulle situazioni di irregolarità createsi nella propria zona di competenza;

- negli appalti pubblici, la Cassa Edile competente per territorio rilascia il DURC per lo stato di avanzamento o per la fine lavori, con riferimento al periodo oggetto di certificazione, all'impresa richiedente che abbia inserito nella denuncia mensile l'elenco completo dei cantieri attivi, indicando per ciascun lavoratore il singolo cantiere in cui è occupato.

Deliberazioni delle Associazioni di categoria del 17 marzo 2005 (di insediamento del Comitato per la bilateralità che definirà le regole, i criteri e le modalità attraverso cui le Casse Edili rilasceranno il D.U.R.C.) e **del 30 marzo 2005** (contenente la dettagliata procedura di certificazione che dovrà essere adottata dalle Casse Edili).

Deliberazioni qui richiamate anche per sottolineare la seguente previsione: *"Se l'impresa esecutrice non muta nel corso del lavoro privato da eseguire, non debbono essere richiesti più documenti di regolarità contributiva nell'ambito dello stesso lavoro, in previsione di più DIA o permessi di costruire in variante"*.

Circolare DURC (Testo congiunto)

Con Nota 230/05 del 12 luglio 2005, il Ministero del Lavoro ha approvato il testo congiunto INPS, INAIL, Cassa Edile della cosiddetta Circolare Comune. La circolare in oggetto, (trasmessa alle Casse Edili il 27 luglio 2005 con comunicazione n. 272 della Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili; alle strutture INPS con circolare n. 92 del 26 luglio 2005; alle strutture INAIL con circolare n. 38 del 25 luglio 2005) dà attuazione alle precedenti convenzioni intervenute fra gli enti certificatori, da una parte prescrivendo, ai diversi fini INPS, INAIL e Cassa Edile, un'articolata serie di requisiti di regolarità contributiva (che verranno trattati in seguito), dall'altra precisando che:

- per regolarità contributiva deve intendersi la correttezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi nonché di tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente rilevati alla data indicata nella richiesta e, ove questa manchi, alla data di redazione del certificato, purchè nei termini stabiliti per il rilascio o per la formazione del silenzio assenso;

- **"la Cassa Edile competente per territorio provvede all'emissione del Documento Unico concernente la posizione contributiva dell'impresa presso di sé ed attesta quanto acquisito dagli altri Enti"**, e ciò all'esito delle tre istruttorie da effettuarsi, o comunque non oltre trenta giorni dalla data di protocollazione della richiesta da parte dell'impresa, al netto di eventuali sospensioni a fini istruttori;

- qualora entro il termine anzidetto INPS o INAIL non si siano pronunciati, scatterà il silenzio-assenso e la Cassa Edile, dopo avere previamente verificato che non sia in corso una sospensione per fini istruttori, emetterà il DURC entro 30 giorni sulla base delle verifiche effettuate anche da uno solo dei tre Enti certificatori;

- qualora, invece, anche uno solo degli Enti dovesse dichiarare l'impresa irregolare, verrà rilasciato un documento unico attestante la non regolarità dell'impresa;

- la regolarità oggetto di verifica deve sussistere alla data in cui l'azienda ha dichiarato la propria situazione, **essendo irrilevanti eventuali regolarizzazioni avvenute successivamente**;

- la regolarità contributiva da attestare riguarda tutti gli appalti pubblici nonché i lavori privati in edilizia soggetti a permesso di costruire o a denuncia di inizio di attività (DIA);

- per questi ultimi, il DURC deve essere richiesto prima dell'inizio dei lavori oggetto di concessione o di DIA;

- la sfera di operatività, nei lavori pubblici, si estende agli appalti di servizi e forniture ed anche alla gestione di servizi ed attività pubbliche in convenzione o in concessione;

- per gli appalti pubblici, il DURC dovrà essere rilasciato in funzione della verifica della dichiarazione preventiva dell'impresa concorrente, dell'aggiudicazione dell'appalto - ove pretesa dalla Stazione appaltante -, della stipulazione del contratto, del pagamento dei SAL e del saldo finale, del collaudo;

- anche per l'impresa subappaltatrice, il certificato di regolarità dovrà essere rilasciato sull'intera situazione aziendale osservando i medesimi criteri validi per le imprese appaltatrici;
- il periodo di validità della certificazione nei lavori privati in edilizia è di un mese dalla data di rilascio (**attenzione**: la validità temporale è stata estesa a **mesi tre** con la conversione del D.L. n. 273/05);
- fatta salva la facoltà degli enti accertatori di verificare il permanere della regolarità nel periodo di validità del DURC, l'utilizzo del documento "**non più rispondente a verità, equivale ad uso di atto falso ed è punito ai sensi del codice penale**";
- ed infine, "**per i lavori privati in edilizia la mancata regolarità contributiva sospende l'efficacia del titolo abilitativo per cui si è richiesto il DURC (concessione e/o DIA)**".

Quanto agli specifici requisiti di regolarità di ogni Ente certificatore, con particolare riguardo alle rateizzazioni, la Circolare rileva che l'impresa è considerata regolare:

- ai fini INPS, sia quando sussista la correttezza degli adempimenti e non esistano inadempienze in atto, sia quando vi sia richiesta di rateazione per la quale la struttura periferica competente abbia espresso parere favorevole motivato;
- ai fini INAIL, sia quando sussista correttezza degli adempimenti ed il rischio assicurato corrisponda, per natura ed entità, a quello proprio dell'appalto, sia quando vi sia richiesta di rateazione accolta favorevolmente;
- ai fini Cassa Edile, quando la Cassa medesima abbia verificato con esito positivo la regolarità dell'impresa richiedente a livello locale e, tramite la banca dati, a livello nazionale. La Circolare non si è espressa sulla facoltà di rateizzazione, materia questa demandata alle Associazioni di categoria che, tuttavia, l'hanno disciplinata nella deliberazione che segue.

Deliberazione delle Associazioni di categoria del 14 ottobre 2005, con la quale vengono fornite ulteriori indicazioni e modalità di denuncia e di versamento dei contributi, ma soprattutto si introduce, al fine di consentire il rilascio del DURC, la concessione, in via eccezionale e comunque soggetta a precise condizioni ed idonee garanzie, della rateizzazione dei contributi e degli accantonamenti dovuti alla Cassa Edile.

Circolare n. 122 del 30 dicembre 2005, con la quale l'INPS ha diffuso il testo congiunto INPS/INAIL sul "Rilascio del Documento Unico di regolarità contributiva INPS-INAIL per appalti di forniture e servizi ed altre attività", di cui diamo solo un accenno trattandosi di lavori che riguardano imprese diverse da quelli edili e che, in quanto tali, hanno formato oggetto di convenzione solo fra INPS ed INAIL. In breve, per attività devono intendersi le attività pubbliche in convenzione o in concessione non associate a lavori pubblici. La circolare, inoltre, disciplina le modalità per l'iscrizione all'Albo dei Fornitori e per ottenere le agevolazioni, i finanziamenti e le sovvenzioni previste dal collegato fiscale alla finanziaria 2006, in base al quale la certificazione della regolarità contributiva è, in tutti i settori, requisito di accesso ai citati benefici comunitari. (vedasi sul punto, art. 1 co. 553 Legge finanziaria 2006)

Con Circolare n. 9 del 27 gennaio 2006, l'INPS ha fornito importanti precisazioni, per quanto qui interessa, sui soggetti destinatari del DURC a seguito di interpello del Ministero dei Lavori Pubblici. In particolare, a giudizio del Ministero:

- i **"lavoratori autonomi artigiani senza dipendenti"** partecipanti ad appalti pubblici non sono destinatari del DURC (nota 5.12.05, prot. 2988);
- al pari dei lavoratori autonomi, anche le **"società senza dipendenti"** non hanno l'obbligo di richiesta del DURC (nota 22.12.05 prot. 3144);
- **"tutte le imprese operanti nei cantieri"**, anche non edili, hanno l'obbligo di dimostrare la regolarità contributiva; il DURC viene rilasciato dalla Cassa Edile per le sole imprese edili (nota 22.12.05 prot. 3144).

Sulla base degli indirizzi ministeriali citati, la Circolare precisa che:

- il DURC non è obbligatorio in, occasione della DIA o per ottenere la concessione edilizia, **"nei casi in cui i lavori debbono essere svolti da ditta artigiana senza dipendenti"**;
- il controllo sulla regolarità contributiva va esteso anche alla contribuzione dovuta alla gestione dei lavoratori autonomi artigiani, **"nel caso in cui la richiesta riguardi l'artigiano con dipendenti"** (sia ditta individuale che società) o i familiari coadiuvanti nell'ambito di un'impresa che ha anche altri dipendenti non familiari;
- in effetti, l'artigiano con familiari iscritti come coadiuvanti non è assimilabile all'impresa ai fini del rilascio del DURC, *"ma qualora si avvalga anche di dipendenti, la regolarità deve riguardare anche la contribuzione che lo stesso è tenuto a versare per i propri coadiuvanti iscritti alla gestione previdenziale dei lavoratori autonomi"*;
- l'INPS è tenuto a rilasciare la certificazione di regolarità ogni volta che sia richiesto, e ciò a prescindere dalla ricorrenza dell'obbligo in capo al soggetto richiedente.

III. I dubbi interpretativi e le possibili soluzioni.

Dall'insieme delle prescrizioni soprariportate, si può ricavare un primo quadro di riferimento operativo. A quasi un anno dall'entrata in vigore della nuova normativa, però, si sono aperte una serie di questione "controverse" e di dubbi interpretativi, che cercheremo di mettere in luce, senza la pretesa di fornire indicazioni o soluzioni definitive. In particolare:

L'obbligatorietà del DURC

Già prima dell'introduzione dei nuovi obblighi, la mera dichiarazione di assenza di cause di esclusione presentata con la richiesta di invito alla gara non poteva surrogare la certificazione attestante la regolarità ed era causa di esclusione dalla gara (TAR Lazio, III, n.2030/97). Le nuove disposizioni (norme di legge e convenzionali) hanno allargato l'area della obbligatorietà, disciplinandone i limiti. In particolare:

1. Il Durc è obbligatorio per tutti i lavori edili pubblici e privati eseguiti da imprese appaltatrici e subappaltatrici ed ai fini del rilascio delle attestazioni S.O.A.
2. Il Durc è anche obbligatorio per le imprese non edili che operano in cantiere.
3. Sono esclusi i lavoratori autonomi, le imprese artigiane senza dipendenti o con soli familiari coadiuvanti.
4. Sono esclusi i lavori privati in economia realizzati dallo stesso soggetto che richiede il titolo abilitativo.

Il versamento alla cassa Edile come requisito di regolarità

Prima del DPR n. 34/2000, fra i requisiti di partecipazione a gara d'appalto, non era prescritta la regolarità della posizione contributiva dell'impresa verso le casse edili. Anche secondo il Consiglio di Stato (sez. IV n. 1880/2000), infatti, le disposizioni di cui all'art.18 L. n. 55/90 (obbligo dell'impresa di regolarità negli adempimenti verso la Cassa Edile) riguardavano *"la fase della esecuzione dell'appalto e non della gara per la sua aggiudicazione"*.

A seguito del citato DPR, anche l'omessa attestazione dell'assolvimento degli obblighi contributivi verso le casse edili è divenuta (così come confermato anche dal Consiglio di Stato: sez.V, n. 6254/2002) causa di esclusione dell'impresa offerente.

Le più recenti disposizioni in materia di certificazione della regolarità contributiva confermano tra le cause di esclusione "la inosservanza degli obblighi sociali nei riguardi delle **Casse Edili**; e ciò anche in considerazione della introduzione del DURC ad opera del D.lgs. n. 276/03 che (...) stabilisce che il certificato di regolarità contributiva(da esibirsi al committente) potrà essere rilasciato dall'INPS o dall'INAIL o dalle **Casse Edili**." (TAR Sicilia Catania, Sez. I, n. 120/04)

I soggetti tenuti a richiedere il DURC.

E' una questione articolata da trattarsi distinguendo gli appalti pubblici da i lavori privati.

Gli appalti pubblici.

L'art. 2 del DPR n. 403/98 ha introdotto il principio secondo cui, anche nei pubblici concorsi, le dichiarazioni dell'interessato possono sostituire a tutti gli effetti la copia autentica; sarà poi l'amministrazione, in sede di verifica della veridicità della dichiarazione, a richiedere direttamente la documentazione al soggetto competente a rilasciarla.

Applicata al nostro caso, la disposizione implicherebbe che incombe alle stazioni appaltanti attivarsi per acquisire il DURC, e ciò in contrasto con quanto stabilito dalla L. n. 109/94 dove si prevede (art. 10 co. 1. quater) **l'obbligo** sia in capo ai concorrenti sorteggiati per la verifica a campione che, poi, in capo all'aggiudicatario ed al concorrente che segue in graduatoria **di comprovare nei termini previsti la conformità fra il dichiarato ed il reale anche con riferimento alla regolarità contributiva al momento dell'offerta.**

Va da sé che sono queste ultime previsioni a prevalere, dato il loro carattere di specialità, sulle disposizioni generali in materia di semplificazione amministrativa.

Chiarito quanto sopra, **appare, comunque, opportuno che sia la stazione appaltante - che ne ha facoltà - ad attivarsi presso la Cassa Edile per richiedere l'attestazione di regolarità.**

Delegare tale incumbente alle (sole) imprese esecutrici o agli intermediari implica il rischio di ricevere attestazioni datate, rispetto alla correntezza contributiva richiesta o tardive rispetto ai termini di legge o alle fasi della procedura ed alla velocità a questa impresa.

Basti considerare che la legge impone all'aggiudicatario di comprovare la regolarità contributiva entro dieci giorni dalla richiesta della stazione appaltante, nel mentre la Cassa Edile ha a disposizione trenta giorni di tempo prima di dover fornire le informazioni richieste. Sono termini fra loro non coordinati e vi è il rischio che un

concorrente non vittorioso possa impugnare il provvedimento di aggiudicazione sostenendo che il vincitore non era in regola o comunque non ha prodotto in termini la prova della sua regolarità contributiva.

Parimenti sono ipotizzabili contenziosi fra stazioni appaltanti ed imprese aggiudicatarie proprio sul rispetto dei termini di consegna del DURC.

Ma va, soprattutto, considerato che, come confermato dalle recentissime disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici, la mancata conferma - dal punto di vista della Stazione Appaltante - della verità delle dichiarazioni delle imprese partecipanti alla gara fa automaticamente conseguire sia l'obbligo di tempestiva comunicazione scritta agli esclusi e, quindi, una serie articolata di sanzioni contrattuali e pecuniarie che hanno pesanti ripercussioni sull'impresa. Comunicazioni e sanzioni che, pertanto, saranno certamente oggetto di impugnazione e di richieste risarcitorie ogni qualvolta vi sia anche un minimo margine di opposizione e contestazione: basti, come esempio, pensare alle conseguenze della omessa tempestiva comunicazione al concorrente o all'aggiudicatario di esclusione nel termine perentorio di cinque giorni per rendersi conto dei rischi connessi all'attività di verifica a posteriori delle dichiarazioni sostitutive.

Nel suo insieme, peraltro, l'attività di verifica richiede ulteriore tempo e risorse per tutti gli incumbenti necessari sia per le eventuali procedure sanzionatorie e di segnalazione che per le operazioni di rinnovo del procedimento di gara a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti. E proprio in ragione della complessità dei contenziosi e dei conseguenti ritardi nell'affidamento dei lavori, non va sottovalutato il rischio cui restano esposti i responsabili del procedimento cui è demandata la responsabilità delle verifiche.

Tutto questo è oggi prevenibile, dato che la stazione appaltante è in condizioni di acquisire **direttamente** dalla Cassa Edile (modulando il momento della richiesta con l'evolversi delle fasi della gara) la prova della regolarità contributiva senza dover attendere che il concorrente sorteggiato, o l'aggiudicatario o il concorrente che segue in graduatoria mettano a disposizione attestazioni che potrebbero rivelarsi non veritiere, non attualizzate, intempestive, incomplete, inattendibili se non contraffatte.

La possibilità **se non addirittura l'obbligo in capo alla stazione appaltante** di acquisizione diretta del DURC dalla Cassa Edile può ricavarsi dalle seguenti norme:

- l'art. 2 comma 3 del D.P.R. n. 403/98 prevede espressamente che "*Qualora risulti necessario controllare la veridicità delle dichiarazioni di cui al comma 1 (n.d.r.: stati, fatti e qualità personali), nel caso in cui gli stati, i fatti e le qualità personali dichiarati siano certificati o attestabili da parte di un altro soggetto pubblico, l'amministrazione procedente entro quindici giorni richiede direttamente la necessaria documentazione al soggetto competente. In questo caso, per accelerare il procedimento, l'interessato può trasmettere, anche attraverso strumenti informatici e telematici, una copia fotostatica, ancorché non autenticata, dei certificati di cui sia già in possesso*".

- l'art. 46 lett. p) del D.P.R. n.445/00 include l'assolvimento degli obblighi contributivi fra i fatti da comprovarsi con dichiarazioni sostitutive delle normali certificazioni;

- l'art. 74 comma 6 del nuovo Codice, infatti, stabilisce che le stazioni appaltanti non possono richiedere documenti e certificati per i quali è consentita la presentazione della dichiarazione sostitutiva, "**salvi i controlli in corso di gara sulla veridicità di dette dichiarazioni.**"

Il che implica da una parte che i concorrenti non sono tenuti a presentare il DURC già al momento dell'offerta, ma dall'altra, che l'amministrazione ha facoltà di controllare le

loro dichiarazioni acquisendo dalla Cassa Edile le certificazioni di regolarità coerenti con i requisiti contributivi specificamente richiesti per la partecipazione alla gara. In tal modo la stazione appaltante non condizionerà l'esito della procedura di gara a verifiche dall'esito incerto, sulle attestazioni presentate dall'impresa.

Oltre che per ragioni di opportunità e di certezza, deve considerarsi il diritto-dovere dell'amministrazione di contenere i tempi dell'iter procedimentale delle gare. Sul punto, si è affermato, da parte della giurisprudenza (TAR Basilicata n. 667/01), **il diritto della stazione appaltante, per ragioni di speditezza dell'azione amministrativa, di anticipare ed estendere il controllo anche al possesso dei requisiti di regolarità contributiva in capo alle imprese sorteggiate.**

Lo stesso Testo Congiunto approvato dal Ministero del Lavoro significativamente prevede la facoltà del Direttore dei lavori di richiedere il DURC in sede di emissione dei certificati di pagamento per gli stati di avanzamento lavori ed il saldo finale.

Dal punto di vista della Cassa Edile, la trasmissione diretta del DURC alla stazione appaltante è mezzo idoneo sia a prevenire inutili complicazioni e contestazioni sia a rendere maggiormente efficace il nuovo sistema di certificazione. Basti considerare l'enorme quantità di tempo che verrà impiegata per le verifiche incrociate fra stazione appaltante e Cassa Edile sulla conformità delle certificazioni presentate dalle imprese soggette a controllo.

E' nell'interesse, quindi, sia delle stazioni appaltanti che degli Enti certificatori che le prime acquisiscano direttamente dalla Cassa Edile le certificazioni di regolarità aggiornate al momento della richiesta.

I lavori privati

Premesso che, anche nel caso dei lavori privati, sia le convenzioni che le circolari citate consentono alle imprese esecutrici o ai loro intermediari di richiedere il DURC, la previsione di cui all'art. 3 co. 8 lett. b-bis) indica nel **committente o nel responsabile lavori il soggetto che "trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività" la certificazione di regolarità contributiva, e ciò "anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa".**

I soggetti in questione, più che essere tenuti a tale incumbente dal timore di sanzioni penali (la violazione della norma non è sanzionata penalmente), hanno tuttavia interesse a che sia effettuato puntualmente per evitare la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo.

Seppure, quindi, possa essere l'impresa ad acquisire materialmente il DURC, è opportuno che il committente segua personalmente questa specifica fase per controllare sia la correttezza contributiva di tutte le imprese appaltatrici/subappaltatrici che inizieranno l'intervento sia la tempestività della trasmissione dei rispettivi DURC alla amministrazione comunale prima dell'inizio lavori.

Nello specifico caso in cui il committente abbia nominato un responsabile lavori, è, a maggior ragione, interesse di quest'ultimo trasmettere personalmente il DURC o accertarsi della sua effettiva trasmissione presso l'amministrazione, dato che anche se uno solo dei DURC sia assente o scaduto, oltre alla revoca della concessione, dannosa per il suo cliente e di cui potrebbe essere chiamato a rispondere, potrebbe anche essere ritenuto responsabile di falsa attestazione laddove trasmetta attestazioni non veritiere o

perché incomplete, o perché scadute o perché riguardanti **imprese diverse** da quella che, a seguito di verifica in loco, siano state rinvenute in cantiere.

Da considerare che l'art. 23 co. 6 del DPR n. 380/01 prevede l'obbligo in capo al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale di informare l'autorità giudiziaria ed il consiglio dell'ordine di appartenenza in caso di falsa attestazione del professionista incaricato. Poiché tale disposizione potrebbe essere applicata anche alle negligenze del responsabile lavori in sede di trasmissione dei DURC delle imprese appaltatrici o subappaltatrici, è opportuno puntualizzare l'esatta posizione del responsabile lavori rispetto agli obblighi di cui all'art. 3 co. 8 del D.Igs n. 494/94.

In particolare, se è vero che le successive integrazioni del decreto in esame hanno esteso in capo al professionista incaricato del ruolo di responsabile lavori l'obbligo di trasmettere all'ufficio comunale competente anche i DURC, è vero altresì che tale obbligo è vincolante soltanto laddove l'incarico gli sia stato **formalmente** attribuito dal committente. Sul punto la Cassazione Penale ha ritenuto che deve trattarsi di **nomina formale** che non può essere surrogata dalla materiale presenza in cantiere di un rappresentante del committente. (sez. III, n. 21955 del 19 maggio 2003)

Si rende, quindi, opportuna una verifica della nomina di responsabile lavori da parte dell'Ufficio comunale in capo al professionista che trasmette il DURC per prevenire inutili contenziosi nei confronti dell'amministrazione.

Parimenti è opportuna un'informazione di committenti e professionisti per evitare confusioni sulle responsabilità e sui ruoli dannose all'efficacia del sistema di certificazione.

Chiudo questo mio intervento annunciando che il prossimo anno verrà attivato l'invio dei DURC (che oggi avviene mediante Raccomandata A/R) mediante la PEC (Posta elettronica certificata) e pertanto è bene che ogni amministrazione verifichi l'attivazione di una casella di PEC al fine di poter ricevere tali comunicazioni.