

La verifica del requisito della regolarità contributiva negli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi

Autore: Sperduti Massimo

In: Diritto amministrativo

1. Rilevanza costituzionale del regolare adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi.

Le disposizioni che impongono l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi in capo ai datori di lavoro danno attuazione alla più ampia previsione di tutela del lavoro, contemplata dall'art. 35 della nostra Magna Charta.

Nello specifico, il versamento dei contributi e delle assicurazioni obbligatorie consente al lavoratore, che abbia subito un infortunio, che non sia più in grado di svolgere la propria attività lavorativa o che abbia maturato, dopo tanti anni di lavoro, il diritto al giusto riposo, di ottenere delle provvidenze con cui fare fronte ai bisogni della vita quotidiana.

Per quanto osservato, gli obblighi inerenti l'adempimento delle prestazioni previdenziali rendono possibile l'esercizio, da parte del lavoratore, del diritto a conseguire mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, secondo quanto stabilito dall'art. 38 della Costituzione.

Sul versante degli appalti pubblici, la verifica del regolare adempimento dell'obbligo di versamento dei contributi sociali, assicurativi e assistenziali, oltre a garantire la tutela degli interessi dei lavoratori, risponde ad esigenze di giustizia e di equità nei confronti delle imprese partecipanti alle procedure di gara indette dalla P.A.

Infatti, l'impresa che evade i contributi è in grado di presentare un'offerta più vantaggiosa, ponendo così una solida ipoteca sull'affidamento dell'appalto.

Tutto ciò incide negativamente sulle operazioni legate alla scelta del contraente, finalizzate alla migliore realizzazione dell'interesse pubblico, rappresentato dall'esigenza di assicurare il miglior risultato possibile della procedura concorsuale, senza alterazioni o turbative, e di acquisire la prestazione alle condizioni più favorevoli, secondo i principi della concorrenza tra imprenditori e della parità di trattamento dei concorrenti.

Allo scopo di favorire il graduale processo di moralizzazione degli appalti e in ossequio al principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, le pubbliche amministrazioni, con l'ausilio degli strumenti forniti dal diritto positivo, debbono intervenire nel settore della contrattualistica sanzionando il mancato assolvimento dei predetti obblighi.

Pertanto, il legislatore ha ritenuto opportuno che nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche debba essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per l'appaltatore di applicare o di far applicare, nei confronti dei lavoratori dipendenti, condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona (c.d. clausola sociale)[1].

La disposizione dovrebbe spiegare i suoi effetti anche nel settore degli appalti pubblici di servizi e di forniture, sulla base dell'interpretazione che ne ha dato la Corte Costituzionale con la sentenza 1 - 19 giugno 1998, n. 226[2], anche se con riferimento alle concessioni di pubblico servizio. Infatti, secondo il Giudice delle Leggi, la ratio della norma è da rinvenire "nell'esigenza che, ove nell'esercizio di un'attività imprenditoriale intervenga la pubblica amministrazione [...], sia assicurato uno standard minimo di tutela ai dipendenti che ne siano coinvolti"[3].

In ottemperanza alla disposizione testè ricordata, gli articoli 17 e 19 del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, concernente il capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici, abrogato dall'art. 231 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, prevedevano, rispettivamente, che "[...] l'appaltatore è obbligato ad applicare ai lavoratori dipendenti condizioni normative e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro vigenti nella località e nei tempi in cui si svolgono i lavori" e che egli "[...] deve osservare le norme e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, protezione, assicurazione ed assistenza dei lavoratori. [...]".[4]

Tale ultima disposizione è stata trasfusa, con qualche lieve modifica, nell'art. 7 del decreto ministeriale 19 aprile 2000, n. 145, concernente il regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici vigente, emanato in ottemperanza all'art. 3, c. 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

Sulla base di quanto riportato, la normativa relativa agli appalti pubblici individua i soggetti deputati ad accertare il corretto assolvimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi in capo alle imprese che chiedano di partecipare alle procedure di gara o che risultino affidatarie di appalti pubblici, e stabilisce quali siano i termini entro i quali le verifiche devono essere eseguite e le relative modalità.

2. Disposizioni concernenti la verifica del possesso del requisito di regolarità contributiva nella fase inerente la procedura di gara fino alla stipula del contratto e in quella successiva relativa alla sua esecuzione.

Al riguardo, si deve evidenziare che gli accertamenti possono o debbono essere eseguiti nel corso della

procedura di gara, nella fase successiva all'affidamento e durante l'esecuzione del contratto, sino al pagamento del saldo finale.

Nel corso della procedura di affidamento, l'art. 75, c. 1, lett. e), del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, per i lavori, prevede l'esclusione dalla partecipazione alla gara per i soggetti "che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio dei lavori pubblici"; per gli appalti di servizi e di forniture al di sopra della soglia comunitaria, rispettivamente, l'art. 12, c. 1, lett. d), del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, e l'art. 11, c. 1, lett. d), del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358, stabiliscono l'esclusione dei concorrenti che non sono in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti.

Per quanto riguarda gli appalti pubblici di forniture e di servizi di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario, l'art. 5, c. 1, del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 573[5], prevede che, nella predisposizione dei modelli standard di bandi di gara, le amministrazioni aggiudicatrici tengano conto, in quanto applicabili, delle norme di cui agli articoli 5, c. 6, e 11, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 gennaio 1991, n. 55.

Pertanto, appare evidente che, anche per le procedure di gara sotto soglia, il mancato possesso del requisito della regolarità contributiva ed assicurativa, di cui all'art. 11, c. 1, lett. d) del d.lgs. n. 358, costituisce causa di esclusione per le imprese partecipanti[6].

La sussistenza del requisito in esame può essere autodichiarata, a norma dell'art. 46, c. 1, lett. p) del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445; di contro, le amministrazioni appaltanti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, sulla veridicità delle predette autocertificazioni, in relazione a quanto disposto dall'art. 71 del citato decreto.

Per quanto riguarda la fase successiva, l'art. 2, c. 1, del decreto legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modificazioni dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, stabilisce che "le imprese che risultano affidatarie di un appalto pubblico sono tenute a presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva a pena di revoca dell'affidamento."

Tale certificazione, rilasciata sulla base di un'unica richiesta, attesta, in un unico documento, la regolarità dell'impresa rispetto agli adempimenti Inps, Inail e Cassa Edile[7].

Ad una attenta lettura della norma in esame si rileva che l'obbligo posto in capo all'impresa affidataria è operante per tutti i settori dei pubblici appalti; infatti, la nozione di appalto pubblico utilizzata dal legislatore ricomprende non solo gli appalti di lavori pubblici, ma anche gli appalti di forniture e di servizi[8].

Per quanto attiene alla fase di esecuzione del contratto, l'art. 18, c. 7 della legge 19 marzo 1990, n. 55, stabilisce che "[...]. 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, nonché copia del piano di cui al comma 8. 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."

L'art. 9 del d.P.C.M. 10 gennaio 1991, n. 55, nel provvedere ad adeguare i capitolati speciali alla legge n. 55 del 1990, ha disposto che "la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa Edile, assicurativi ed infortunistici deve essere presentata prima dell'inizio dei lavori e comunque entro trenta giorni dalla data del verbale di consegna. La trasmissione delle copie dei versamenti contributivi, previdenziali ed assicurativi, nonché di quelli dovuti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva, dovrà essere effettuata con cadenza quadrimestrale. Il direttore dei lavori ha, tuttavia, facoltà di procedere alla verifica di tali versamenti in sede di emissione dei certificati di pagamento."

Tale disposizione, mentre da un lato obbliga l'appaltatore alla consegna quadrimestrale delle copie dei versamenti contributivi ed assicurativi, dall'altro pone in capo al direttore dei lavori una mera facoltà di verifica da esercitarsi in occasione dell'emissione dei certificati di pagamento.

Altra forma di controllo è prevista all'art. 124 del regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici, il quale prescrive che il direttore dei lavori, oltre ad eseguire i compiti e le attività allo stesso espressamente demandati dalla legge o dal regolamento, deve verificare periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti.

In questo caso il direttore dei lavori non viene investito di una facoltà di verifica, bensì di un vero e proprio obbligo di accertamento del possesso e della regolarità della documentazione ivi prevista, tra cui quella concernente la posizione dell'appaltatore rispetto all'adempimento degli obblighi contributivi ed assicurativi.

Sempre a tutela del lavoro, in conformità all'art. 36 della legge n. 300 del 1970, l'art. 7 del regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (d.m. 19 aprile 2000, n. 145) prevede una serie di obblighi per l'appaltatore e per il responsabile del procedimento.

In particolare, come già ricordato, l'appaltatore deve osservare le norme e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, sicurezza, salute, assicurazione e assistenza dei lavoratori.

Di contro, la stazione appaltante, a garanzia dell'osservanza delle norme suddette, deve operare una

ritenuta dello 0,50% sull'importo netto progressivo dei lavori. Inoltre, il responsabile del procedimento deve dare comunicazione per iscritto dell'emissione di ogni certificato di pagamento, con avviso di ricevimento, agli enti previdenziali e assicurativi, compresa la Cassa Edile, ove richiesto.

Le ritenute di cui sopra potranno essere svincolate in sede di liquidazione del conto finale, dopo l'approvazione del collaudo provvisorio, qualora i predetti enti non abbiano comunicato all'amministrazione committente eventuali inadempienze entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta inviata dal responsabile del procedimento.

Le norme citate si riferiscono agli appalti pubblici di lavori, mentre per ciò che attiene ai servizi ed alle forniture, salvo che per gli appalti di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione, non vigono specifiche disposizioni in materia.

Tuttavia, se il legislatore ha inteso inserire la regolarità contributiva tra i requisiti che abilitano l'impresa a partecipare alle procedure di gara concernenti gli appalti pubblici di forniture e servizi, si dovrebbe concludere nel senso che tali requisiti debbano permanere in capo all'impresa per tutta la durata di esecuzione del relativo contratto.

In specie, l'elencazione di situazioni ostative alla partecipazione alle gare per l'affidamento di servizi e forniture risponde, come si è in precedenza ricordato, all'esigenza di evitare che l'appalto possa essere aggiudicato ad un soggetto che abbia posto in essere comportamenti lesivi di interessi collettivi; sarebbe, pertanto, illogico che tali comportamenti non venissero adeguatamente sanzionati nel corso dell'esecuzione del contratto.

La predetta conclusione sembrerebbe, altresì, suffragata dalle disposizioni contenute nell'art. 18, c. 3° del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, il quale dispone che "la disciplina del subappalto nel settore dei lavori pubblici contenuta nell'art. 18 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modifiche ed integrazioni, si applica anche nelle ipotesi di subappalto nel settore degli appalti pubblici di servizi", e nell'art. 16 del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358, secondo cui "la disciplina del subappalto contenuta nell'articolo 18 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modifiche e integrazioni, si applica anche nel settore delle pubbliche forniture."

Ciò significa che la tutela normativa predisposta nell'ambito dei lavori pubblici per i dipendenti del subappaltatore deve essere applicata anche negli appalti pubblici di servizi e di forniture.

Inoltre, al fine di evitare che si costituisca un trattamento ingiustificatamente disparitario, la predetta tutela deve intendersi applicabile anche nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore, i quali, trovandosi in una posizione equivalente rispetto a quella dei dipendenti del subappaltatore, sarebbero sforniti della medesima protezione[9].

Sulla base di quanto osservato, si può correttamente affermare che nella disciplina contrattuale degli

appalti di forniture e di servizi è necessario inserire le clausole riguardanti l'obbligo dell'appaltatore di applicare le norme e le prescrizioni poste a tutela dei lavoratori, comprese quelle inerenti la loro assicurazione ed assistenza.

Da ciò consegue che, anche per gli appalti suindicati, le amministrazioni appaltanti dovranno costantemente vigilare il corretto adempimento, da parte degli appaltatori e dei subappaltatori, dei predetti obblighi[10].

Per quello che riguarda gli appalti relativi alle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione, vige una specifica disposizione, l'art. 5, c. 2 della legge 25 gennaio 1994, n. 82, che prescrive alle pubbliche amministrazioni di procedere al pagamento del corrispettivo dovuto alle imprese, previa esibizione da parte di queste ultime della documentazione attestante il versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti.

3. Analisi del contenuto delle Circolari del Ministero dei Lavori Pubblici riguardanti gli accertamenti inerenti la posizione contributiva ed assicurativa degli appaltatori.

Oltre alle norme di rango primario, bisogna tener conto delle Circolari emanate dal Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Contratti, Obblighi assicurativi, tra le quali la n. 1498 del 15 febbraio 1952, la n. 11907 del 9 novembre 1948 e la n. 9711 del 26 agosto 1949. In ispecie, si evidenzia che la seconda delle Circolari in questione dispone l'obbligo di dare notizia della stipula del contratto di appalto al Circolo dell'Ispettorato del lavoro, alla sede provinciale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, alla sede provinciale dell'Istituto Nazionale di Assicurazione contro le Malattie (soppresso) ed alla sede provinciale dell'Istituto Nazionale di Assicurazione contro gli Infortuni.

Tale comunicazione deve riportare i seguenti dati: la natura dei lavori; la località in cui essi debbono svolgersi; l'impresa aggiudicataria; il prezzo convenuto; la data del contratto; il termine fissato per l'ultimazione dei lavori; il numero presumibile di operai da impiegare per l'esercizio di essi e l'importo globale approssimativo della relativa spesa.

Viene, altresì, stabilito che dovrà darsi notizia ai quattro enti sopraindicati del rilascio di ogni certificato di acconto con l'indicazione della relativa somma e dell'avvenuta ultimazione dei lavori, dopo che sia avvenuta la chiusura della contabilità e prima che gli atti siano trasmessi al collaudatore, indicandone l'importo complessivo. Quest'ultima comunicazione dovrà segnalare, a titolo di sommaria indicazione, l'aliquota dell'importo complessivo dei lavori che sia presumibilmente corrispondente alla spesa sostenuta dall'impresa per la mano d'opera in essi impiegata.

Viene poi precisato che, essendo le segnalazioni dirette ad incentivare, attraverso l'azione degli enti in

parola, le imprese a porsi in regola col pagamento dei contributi di legge, in linea di massima non dovrà provvedersi al pagamento:

1)

della rata di saldo;

2)

delle somme riconosciute a titolo di compenso per eventuali riserve;

3)

delle somme dovute per conguaglio finale a titolo di compenso revisionale;

se non dopo che siano pervenute, all'ufficio competente per l'approvazione degli atti di contabilità e di collaudo, le attestazioni in carta libera del regolare adempimento degli obblighi previdenziali da parte dell'appaltatore, rilasciate dagli enti su menzionati, salvo che queste non vengano presentate direttamente dall'impresa.

Come è facilmente rilevabile, la Circolare ha posto in essere una particolare vigilanza sugli adempimenti previdenziali ed assicurativi delle imprese, da iniziare con la stipulazione del contratto d'appalto e da concludere prima del pagamento della rata di saldo e dei conguagli finali.

Il Ministero dei Lavori Pubblici ha successivamente chiarito, con la Circolare n. 9711 del 1949, che il dovere di sospendere «in linea di massima» i pagamenti se non risulti l'adempimento da parte dell'impresa degli obblighi assicurativi, di cui alla Circolare precedentemente esaminata, non deve intendersi nel senso che mancando la prova di tale adempimento "l'amministrazione debba in tutti i casi astenersi dal provvedere ai detti pagamenti sino a quando non venga in possesso delle prescritte attestazioni finali. L'amministrazione esaminerà, sulla base degli elementi che all'uopo si sarà procurati o che le saranno stati spontaneamente forniti, la posizione contributiva dell'impresa e, valutata ogni opportuna circostanza, deciderà se sia o non da applicare la norma di cui sopra."

Allo scopo di accelerare la procedura per il pagamento delle rate di saldo e dei conguagli revisionali, evitando sacrifici economici alle imprese appaltatrici, cagionati da evidenti disfunzioni e ritardi degli istituti previdenziali e assicurativi, la Circolare n. 1498 del 15 febbraio 1952 ha disposto “che, trascorso il termine di trenta giorni dalla richiesta della stazione appaltante agli istituti assicurativi di cui all’ultimo comma del modulo 4 annesso alla Circolare 9 novembre 1948, senza che sia pervenuta risposta circa la regolarità, o meno, della posizione della impresa nei riguardi degli adempimenti assicurativi, sia dato corso al pagamento, ove nulla osti sotto ogni altro riflesso.”

Il Ministero, in altri termini, ha ritenuto che, qualora gli istituti in questione non abbiano effettuato alcuna comunicazione entro il predetto termine, la posizione dell’impresa debba ritenersi regolare.

Tuttavia, gli istituti assicuratori hanno facoltà di agire contro l’impresa, di cui sia accertata l’inadempienza rispetto agli obblighi previdenziali, utilizzando lo strumento ordinario della procedura coattiva prevista per le evasioni e gli inadempimenti contributivi.

Si ricorda, per ultimo, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Contratti, del 20 settembre 1958, n. 3959, con cui è stato disposto che le stazioni appaltanti hanno l’obbligo di inserire nelle comunicazioni agli istituti assicurativi tutti gli elementi necessari affinché essi possano esercitare con facilità ed efficacia la loro opera di controllo, e di segnalare tempestivamente, ai predetti istituti, all’inizio e successivamente nel corso e alla fine dei lavori, la percentuale di mano d’opera calcolata in riferimento al particolare appalto e alla specifica attrezzatura, tanto tecnica quanto amministrativa, dell’impresa.

La citata Circolare ha anche previsto che le comunicazioni degli istituti assicurativi in merito ad eventuali evasioni debbano indicare specificatamente la relativa inadempienza con il rispettivo esatto ammontare in rapporto alla mano d’opera in effetti impiegata dall’impresa nella esecuzione dei singoli lavori; qualora i suddetti certificati assicurativi vengano rilasciati in contrasto con i menzionati criteri, le stazioni appaltanti possono dar corso al pagamento delle rate di saldo o di ogni altra spettanza finale all’impresa interessata, restando, comunque, salvo il diritto degli enti previdenziali di agire contro di essa per il recupero delle somme evase.

4. L’introduzione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).

L’art. 2, c. 2 del decreto legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modificazioni dall’art. 1 della legge 22 novembre 2002, n. 266, e l’art. 86, c. 10 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha aggiunto la lettera b-bis) all’art. 3, c. 8 del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494, hanno impegnato l’Inps, l’Inail e le Casse Edili a stipulare apposite convenzioni finalizzate al rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva. Tale documento racchiude le diverse attestazioni rilasciate da ognuno dei predetti enti.

Dopo un periodo di gestazione abbastanza lungo, finalmente il 12 luglio 2005 è stato approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con nota prot. n. 230/segr., il testo congiunto Inail, Inps, Casse Edili sui termini e sulle modalità del rilascio del DURC in edilizia, sia con riferimento ai lavori pubblici che a quelli privati[11].

Si rammenta che l'art. 2, c. 1 del decreto legge n. 210 del 2002, come già anticipato, ha introdotto un'importante innovazione rappresentata dall'obbligo, per le imprese affidatarie di un pubblico appalto, sia esso di lavori che di forniture o servizi, di presentare, a pena di revoca dell'affidamento, la certificazione attestante la regolarità contributiva, con ciò escludendo la possibilità di autocertificare il possesso del prescritto requisito a norma dell'art. 46, c. 1, lett. p) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

La ratio della disposizione citata consiste nell'attuazione di un'efficace opera di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso, che verrebbe del tutto vanificata dalla presentazione di una semplice autocertificazione[12].

Inoltre, si deve aggiungere che la lett. p) dell'art. 46 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, consente di autocertificare l'assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto e non la regolarità contributiva complessiva dell'impresa[13].

I controlli di cui si è dato conto nel paragrafo n. 2 della presente trattazione dovranno essere effettuati richiedendo la certificazione unica, che verrà rilasciata, per i lavori, dalla Cassa Edile competente per territorio, e per le forniture e i servizi, dalla sede Inps o Inail competente per territorio, a seconda dell'ente al quale è stata presentata la richiesta.

Tuttavia, si rammenta che le stazioni appaltanti possono richiedere il DURC esclusivamente per via telematica; in questo caso, l'attestazione unica verrà rilasciata, per i lavori, dalla Cassa Edile, per le forniture ed i servizi, dall'istituto (Inps o Inail) che è stato scelto dall'utente come ente deputato al rilascio.

Per quanto concerne la disposizione contenuta nel 2° comma dell'art. 9 del d.P.C.M. n. 55 del 1991, l'obbligo ivi previsto può essere assolto dall'appaltatore mediante la presentazione del DURC; il direttore dei lavori, d'altro canto, può procedere alla verifica dei versamenti previdenziali ed assicurativi in sede di emissione dei certificati di pagamento, richiedendo direttamente il DURC alla sede della Cassa Edile competente.

Si deve opportunamente evidenziare che, con due distinte note[14], il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha chiarito che la certificazione unica non deve essere richiesta per le imprese senza dipendenti e per i lavoratori autonomi. Tale conclusione deriva, in primo luogo, dalla lettera dell'art. 3, c. 8, del d.lgs. n. 494 del 1996, il quale prevede che il committente chieda la regolarità contributiva delle

imprese esecutrici, non facendo alcun riferimento ai lavoratori autonomi, e, in secondo luogo, dalla ratio della medesima disposizione, che va individuata nell'esigenza di tutelare i lavoratori dipendenti e di contrastare i fenomeni di lavoro irregolare.

Di particolare rilevanza è il termine entro il quale gli istituti e le Casse Edili sono tenute a rilasciare il DURC. Sulla base di quanto riportato nel testo congiunto precedentemente citato, nel testo congiunto Inps, Inail, relativo al rilascio del DURC per appalti di forniture e di servizi[15], e nelle istruzioni presenti sul portale dello Sportello Unico Previdenziale, la certificazione unica deve essere prodotta entro trenta giorni, calcolati dalla data di protocollazione della richiesta al netto dell'eventuale sospensione per fini istruttori.

Si ricorda, infatti, che la verifica dello stato di aggiornamento degli adempimenti effettuata dai singoli istituti richiedendo alla ditta la presentazione delle quietanze dei versamenti o altra documentazione ritenuta utile, sospende il termine di rilascio della certificazione.

Qualora anche uno solo degli enti dovesse dichiarare l'impresa irregolare, il DURC prodotto riporterà la non regolarità di essa.

Nel caso in cui decorra il termine di trenta giorni senza che l'Inps o l'Inail, o entrambi, si siano pronunciati, scatterà nei confronti di questi l'istituto del silenzio - assenso, non invocabile per le Casse Edili, vista la natura privatistica di tali organismi.

Un'ultima notazione riguarda la validità delle certificazioni; al riguardo, si evidenzia che il DURC ha validità per l'appalto specifico e limitatamente alla fase per la quale è stato richiesto (stipula del contratto, pagamento SAL, ecc.).

Roma, 13 marzo 2006

Dott. Massimo Sperduti

Ragioniere commercialista

Revisore Contabile

e-mail: massimo.sperduti@studenti.unicam.it

[1] Art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

[2] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie speciale, n. 25, del 24 giugno 1998.

[3] A tal proposito si veda la Circolare del Ministero del Lavoro del 12 gennaio 2001, n. 8, secondo cui l'estensione del principio che costituisce il fondamento dell'art. 36 della legge n. 300 del 1970 è perfettamente aderente al dovere di imparzialità, al cui rispetto è tenuta la P.A. ex art. 97 della Costituzione, dovere che non troverebbe altrimenti attuazione qualora una tutela minima fosse garantita ai lavoratori impiegati in alcune soltanto delle attività imprenditoriali affidate a terzi dall'amministrazione appaltante. Per completezza, si veda anche Cassazione civile, sez. lav., 16 aprile 1996, n. 328 Giust. civ. Mass., 1996, 576., in

[4] Si rammenta che "in virtù della c.d. clausola sociale, inserita nel contratto d'appalto ex art. 19 d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, il committente, nel caso di omesso versamento, da parte dell'appaltatore, dei contributi assistenziali e assicurativi dovuti a favore dei suoi dipendenti, è direttamente obbligato al pagamento degli stessi nei confronti degli enti previdenziali, [...]." Al riguardo, si veda Cassazione civile, sez. I, 29 aprile 1986, n. 2963, in Foro it., 1986, I, 2494.

[5] L'applicabilità della disposizione in esame anche ai servizi discende dal fatto che la normativa nazionale (e anche comunitaria) concernente l'acquisizione di beni è analoga a quella che riguarda i servizi. Si veda quanto sostenuto da Spadaro A., Nobile A., "Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione", 2003, Rimini, 97, in nota, secondo cui: "l'estensione anche ai contratti di servizi si desume dal contesto generale della disciplina nonché dalla uguale disciplina prevista dalla normativa nazionale sullo svolgimento dell'attività acquisitiva per beni e per servizi."

[6] Sembrerebbe portare alle stesse conclusioni Consiglio Stato, Ad. Gen., 24 marzo 1994, n. 498, in Cons. Stato, 1995, I, 975.

[7] Si rammenta che l'Inps, l'Inail e le Associazioni Nazionali Datoriali e dei Lavoratori dell'edilizia, hanno individuato il 1° gennaio 2006 come data per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva su tutto il territorio nazionale.

[8] Nella stessa direzione si veda il par. 2, lett. A) della Circolare a testo congiunto Inps (n. 92 del 26 luglio 2005), Inail (n. 38 del 25 luglio 2005) e Casse Edili, approvata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota prot. n. 230/segr. del 12 luglio 2005, avente ad oggetto il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva in edilizia.

[9] In questo senso si veda il paragrafo n. 2.3. della Circolare del Ministero del Lavoro del 12 gennaio 2001, n. 8, concernente la "Sicurezza sociale nelle pubbliche forniture e negli appalti pubblici e privati di servizi."

[10] Sembrerebbe confermare le conclusioni riportate T.A.R. Piemonte, sez. II, 31 maggio 1991, n. 226, in Foro Amm., 1991, 2997, secondo cui "la c.d. normativa antimafia di cui al capo secondo della legge 19 marzo 1990, n. 55 (sotto cui sono rubricati gli artt. 17 e 18) ha a riferimento non i soli contratti di appalto per la realizzazione di opere pubbliche, ma tutti i contratti mediante i quali l'amministrazione si assicura l'esecuzione di lavori e la fornitura di beni e servizi". Sebbene tale decisione faccia riferimento alla normativa antimafia, si deve evidenziare che essa richiama esplicitamente l'art. 18 della legge n. 55 del 1990.

[11] Il testo è riportato integralmente nella Circolare n. 38 del 25 luglio 2005 dell'Inail e nella Circolare n. 92 del 26 luglio 2005 dell'Inps.

[12] In questo senso si veda la lettera Circolare n. 848 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 luglio 2004, secondo cui "alla luce dei principi ispiratori della disposizione normativa che introduce

tale forma di certificazione unica, non si ritiene di poter condividere l'orientamento volto a ritenere fungibile l'attestazione proveniente dagli istituti e dalle Casse Edili con la mera autodichiarazione del titolare dell'impresa interessata. Da un lato infatti l'autocertificazione vanifica del tutto la finalità di contrasto al fenomeno del lavoro sommerso a cui il DURC è volto e, dall'altro, non è in linea con l'obiettivo proprio della disposizione di cui all'art. 86, c. 10, consistente nell'unificazione della procedura di attestazione della regolarità contributiva da parte delle imprese edili, indipendentemente dal fatto che le stesse siano impegnate nello svolgimento di lavori pubblici ovvero privati.”

[13] Dello stesso avviso il contenuto della lettera Circolare citata alla nota precedente.

[14] Nota prot. n. 2988 del 5 dicembre 2005 e nota prot. n. 3144 del 22 dicembre 2005. Su tale questione si veda anche la Circolare Inps del 27 gennaio 2006, n. 9.

[15] Al riguardo si vedano la Circolare Inps, n. 122 del 30 dicembre 2005 e la Circolare Inail, n. 52 del 22 dicembre 2005.

<https://www.diritto.it/la-verifica-del-requisito-della-regolarita-contributiva-negli-appalti-pubblici-di-lavori-forniture-e-servizi/>