

Sul documento unico di regolarità contributiva con particolare riguardo alle problematiche relative all'edilizia sia con riguardo ai lavori pubblici che a quelli privati.

Autore: Gentilini Gabriele

In: Diritto amministrativo

I.

Premessa

II.

Ambito di applicazione

III.

Requisiti di regolarita'

IV.

Procedimento

V.

Precisazioni

I.

In considerazione della nota del 12 luglio 2005, n. 230 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali si riporta quanto segue.

L'art. 45 della direttiva 18/Ce/'04 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, dispone su quelli che devono essere i requisiti di ordine personale del candidato o dell'offerente. In particolare può essere escluso dalla partecipazione all'appalto ogni operatore economico che, tra l'altro, non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali secondo la legislazione del paese dove è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicatrice.

Per cui

le amministrazioni aggiudicatrici accettano come prova sufficiente che attesta che l'operatore economico non si trova nella predetta situazione un certificato rilasciato dall'autorità competente dello Stato membro.

La Legge n. 266/2002 ed il d.lgs 276/2003

hanno stabilito che INPS, INAIL e Casse Edili stipulino convenzioni al fine del rilascio di un Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).

Per Documento Unico di Regolarità Contributiva deve intendersi il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesti contestualmente la regolarità di un'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento (cfr. "requisiti regolarità").

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 affidatarie di appalti, anche ai fini della creazione di un'apposita banca-dati utile per ostacolare la concorrenza sleale nella partecipazione alle gare.

In attuazione della citata normativa, in data 3 dicembre 2003 è stata stipulata una prima convenzione tra Inps e Inail e, successivamente, in occasione dell'ampliamento dell'oggetto del DURC ai lavori privati, in data 15 aprile 2004, è stata sottoscritta una seconda convenzione tra Inps, Inail e Casse Edili che ha regolamentato, in particolare, il settore dei lavori in edilizia.

Tali convenzioni, che trovano attuazione nella presente Circolare, hanno, tra gli altri, l'obiettivo di ricondurre ad uniformità le varie iniziative avviate sul territorio in via sperimentale.

II. A) Oggetto

La regolarità contributiva oggetto del DURC riguarda tutti gli appalti pubblici nonché i lavori privati in edilizia soggetti al rilascio di concessione ovvero a denuncia inizio attività (DIA).

La definizione di appalto pubblico deve essere ampiamente intesa, dovendo ricomprendersi non solo gli appalti di lavori pubblici in senso stretto, ma anche gli appalti di servizi e forniture (a tale titolo si rivedano le definizioni di cui alla direttiva 18/CE/04).

La sfera di operatività è altresì ampliata ed estesa anche alla gestione di servizi ed attività pubbliche in convenzione o concessione.

Il DURC potrà poi essere utilizzato ai fini del rilascio dell'attestazione SOA e dell'iscrizione all'Albo dei Fornitori nonché in tutti i casi in cui sia necessario ai fini dell'assegnazione di agevolazioni, finanziamenti e sovvenzioni.

B) Richiedenti il DURC

Sulla base delle disposizioni in esame, richiedente principale del Documento Unico è l'impresa, anche attraverso i consulenti del lavoro e le associazioni di categoria provviste di delega (cd. intermediari).

Sono soggetti richiedenti del DURC anche le Pubbliche Amministrazioni appaltanti, gli Enti privati a rilevanza pubblica appaltanti e le SOA .

C) Rilascio del DURC

Ai fini del rilascio del DURC si specifica quanto segue:

I) Appalti pubblici:

Al momento della partecipazione alla gara pubblica e fino all'aggiudicazione, l'impresa può dichiarare l'assolvimento degli obblighi contributivi.

Per la verifica di tali dichiarazioni dovrà essere rilasciata la regolarità contributiva sulla base dei requisiti elencati più sotto.

Per gli appalti/subappalti di lavori pubblici in edilizia la certificazione di regolarità contributiva dovrà essere altresì rilasciata:

- per la verifica della dichiarazione;
- per l'aggiudicazione dell'appalto, ove pretesa;
- per la stipula del contratto;
- per il pagamento degli stati di avanzamento lavori;
- per il collaudo e il pagamento del saldo finale.

L'adempimento previsto dall'art. 9, comma 2, del dPCM 10/1/1991 n. 55 può essere assolto mediante presentazione del DURC alle scadenze previste.

Il Direttore dei lavori ha tuttavia facoltà di richiedere il DURC in sede di emissione dei certificati di pagamento per gli stati di avanzamento lavori e il saldo finale.

II) Lavori privati in edilizia: prima dell'inizio dei lavori oggetto di concessione o di denuncia di inizio attività.

III) Attestazione SOA: prima dell'inoltro della relativa istanza agli organismi preposti al rilascio.

III.

A) Requisiti generali

L'INPS, l'INAIL e la Cassa Edile sono tenuti a verificare la regolarità dell'impresa sulla base della rispettiva normativa di riferimento.

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 riferita all'intera situazione aziendale (salvo quanto previsto per le Casse Edili nel successivo punto III), rilevati alla data indicata nella richiesta e, ove questa manchi, alla data di redazione del certificato, purché nei termini stabiliti per il rilascio o per la formazione del silenzio assenso. In particolare, per la verifica della dichiarazione, è necessario che la regolarità sussista alla data in cui l'azienda ha dichiarato la propria situazione, essendo irrilevanti eventuali regolarizzazioni avvenute successivamente.

Il riferimento all'intera situazione aziendale è da ricondursi all'unicità del rapporto assicurativo e previdenziale instaurato tra l'impresa e gli enti al quale vanno riferiti tutti gli adempimenti connessi, nonché alla finalità propria delle recenti disposizioni dirette a consentire l'accesso agli appalti solo alle imprese "qualificate".

In particolare, la regolarità contributiva si può considerare acquisita:

I) Ai fini INPS, quando ricorrono le seguenti condizioni:

- che sussista la correttezza degli adempimenti mensili o, comunque, periodici;
- che si accerti che i versamenti effettuati corrispondano all'importo del saldo denunciato entro il termine, a tal fine determinato, dell'ultimo giorno del mese successivo a quello di riferimento;
- che non esistano inadempienze in atto;

- che non esistano note di rettifica notificate, non contestate e non pagate.

L'impresa è altresì regolare quando:

- vi sia richiesta di rateazione per la quale la Struttura periferica competente abbia espresso parere favorevole motivato;

- vi siano sospensioni dei pagamenti a seguito di disposizioni legislative (es. calamità naturali);
- sia stata inoltrata istanza di compensazione per la quale sia stato documentato il credito;
- vi siano crediti iscritti a ruolo per i quali sia stata disposta la sospensione della cartella in via amministrativa o in seguito a ricorso giudiziario.

Va infine precisato che, relativamente ai crediti non ancora iscritti a ruolo:

- in pendenza di contenzioso amministrativo, la regolarità potrà essere dichiarata unicamente qualora il ricorso verta su questioni controverse o interpretative, sia adeguatamente motivato e non sia manifestamente presentato a scopi dilatori o pretestuosi;
- in pendenza di contenzioso giudiziario, la regolarità potrà essere dichiarata, in considerazione della disposizione contenuta nell'art. 24 del D.lgs. 26.02.1999 n. 46, secondo la quale l'accertamento effettuato dall'ufficio ed impugnato dinanzi all'autorità giudiziaria consente l'iscrizione a ruolo solo in presenza di un provvedimento esecutivo del giudice.

Per la regolarità INPS di ditte con posizioni in più province e non autorizzate all'accentramento degli adempimenti contributivi, dovranno essere tempestivamente attivati i necessari contatti tra le strutture territoriali competenti per la verifica di ogni singola posizione contributiva.

II) Ai fini INAIL, l'azienda è regolare quando:

- risulta titolare di codice cliente con PAT attive;
- ha regolarmente dichiarato le retribuzioni imponibili in misura congrua rispetto ai lavori svolti ed alla dimensione aziendale;
- ha versato quanto dovuto per premi ed accessori.

L'impresa è altresì da intendersi regolare quando:

- il rischio assicurato corrisponde, per natura ed entità, a quello proprio dell'appalto;
- vi sia richiesta di rateazione accolta favorevolmente dal responsabile della struttura ovvero, nel caso di competenza superiore, sia stato dallo stesso responsabile inoltrato motivato parere favorevole;
- vi siano sospensioni dei pagamenti previste da disposizioni legislative (es. calamità naturali, condoni, emersione) ovvero da norme speciali (es. art. 45, comma 2, del d.P.R. 30 giugno 1965. n. 1124);
- siano state effettuate compensazioni su modello di pagamento unificato F24, ovvero la struttura verifichi che l'azienda è creditrice di importi a qualsiasi altro titolo compensabili;

- vi siano crediti iscritti a ruolo per i quali sia stata disposta la sospensione della cartella in via amministrativa o a seguito di ricorso giudiziario.

Va infine precisato che, relativamente ai crediti non ancora iscritti a ruolo:

- in pendenza di contenzioso amministrativo, la regolarità potrà essere dichiarata unicamente qualora il ricorso verta su questioni controverse o interpretative, sia adeguatamente motivato e non sia manifestamente presentato a scopi dilatori o pretestuosi;

- in pendenza di contenzioso giudiziario, la regolarità potrà essere dichiarata, in considerazione della disposizione contenuta nell'art. 24 del D.lgs. 26.02.1999 n. 46, secondo la quale l'accertamento effettuato dall'ufficio ed impugnato dinanzi all'autorità giudiziaria consente l'iscrizione a ruolo solo in presenza di un provvedimento esecutivo del giudice.

III) Ai fini della Cassa Edile:

- la posizione di regolarità contributiva dell'impresa è verificata dalla Cassa Edile ove ha sede l'impresa per l'insieme dei cantieri attivi e degli operai occupati nel territorio di competenza della Cassa stessa; la Cassa Edile emette il certificato di regolarità contributiva a condizione che la verifica di cui sopra abbia dato esito positivo e la Cassa medesima abbia verificato a livello nazionale che l'impresa non sia tra quelle segnalate come irregolari; ogni Cassa Edile è tenuta a fornire mensilmente all'apposita banca dati nazionale di settore l'elenco delle imprese non in regola e di aggiornare tale elenco con la medesima cadenza; alla banca dati nazionale è affidato il compito di tenere l'elenco delle imprese non in regola e di rispondere tempestivamente alle richieste di verifica della regolarità delle imprese;

- l'impresa si considera in regola quando ha versato i contributi e gli accantonamenti dovuti, compresi quelli relativi all'ultimo mese per il quale è scaduto l'obbligo di versamento all'atto della richiesta di certificazione;

- condizione per la regolarità dell'impresa, anche ai fini del successivo punto, è che la stessa dichiari nella denuncia alla Cassa Edile, per ciascun operaio, un numero di ore lavorate e non (specificando le causali di assenza), non inferiore a quello contrattuale;

- per i lavori pubblici la certificazione di regolarità contributiva in occasione dello stato di avanzamento dei lavori (SAL) o dello stato finale è rilasciata a norma di legge dalla Cassa Edile competente per territorio per il periodo e per il cantiere per il quale è effettuata la richiesta di certificazione; a tal fine è necessario che l'impresa inserisca nella denuncia mensile l'elenco completo dei cantieri attivi, indicando per ciascun lavoratore il singolo cantiere in cui è occupato;

- il rilascio della certificazione di regolarità contributiva ai sensi dell'art. 9, comma 76, legge 515/98 può essere effettuato esclusivamente dalle Casse Edili regolarmente costituite a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro che siano, per ciascuna parte, comparativamente più

rappresentative nell'ambito del settore edile.

B) Subappalto

Nel caso specifico del subappalto, l'impresa subappaltatrice deve possedere, ai fini della regolarità contributiva, i medesimi requisiti generali e speciali di qualificazione previsti per l'impresa appaltatrice e, pertanto, il certificato dovrà essere rilasciato sull'intera situazione aziendale osservando i criteri sopra esposti.

Nel caso di subappalto, l'impossibilità di dichiarare la propria regolarità per l'impresa subappaltatrice discende dalla natura privatistica del rapporto (appaltatrice-subappaltatrice) nonché da oggettive esigenze di rigore e di interesse pubblico.

IV.

Per la richiesta del DURC è stato elaborato un apposito modulo unificato che andrà compilato (secondo le istruzioni ad esso allegate) in base alla tipologia della richiesta.

Il modulo sarà disponibile on-line (nei siti di seguito elencati) e potrà essere scaricato ovvero compilato direttamente per l'inoltro in via telematica; lo stesso sarà, altresì, disponibile in forma cartacea presso ogni Struttura Territoriale degli Enti convenzionati in caso di presentazione della richiesta per le vie tradizionali.

A) Modalità di richiesta

Il Documento Unico potrà essere richiesto, alternativamente, in via telematica (modalità principale) ovvero allo Sportello Unico costituito

presso le Casse Edili.

Deputata a rilasciare il DURC è la Cassa Edile competente per territorio.

In particolare, le Stazioni Appaltanti e gli Enti privati a rilevanza pubblica appaltanti dovranno richiedere il DURC esclusivamente per via telematica.

La richiesta per via telematica potrà essere effettuata accedendo alternativamente a:

- Portale orizzontale (www.sportellounicoprevidenziale.it) per aziende, intermediari, Stazioni Appaltanti ed Enti a rilevanza pubblica;
- Portale verticale INAIL (www.inail.it) per aziende ed intermediari;

- Portale verticale INPS (www.inps.it) per aziende ed intermediari;
- Portale verticale Casse Edili (in corso di realizzazione).

In caso di accesso tramite Portale INPS o Portale INAIL, l'utente (azienda o intermediario), per la necessaria identificazione, deve utilizzare i codici di accesso già rilasciati dai rispettivi Enti per la fruizione dei servizi on-line (INAIL: codici di accesso ai servizi di Punto Cliente; INPS: codice fiscale e P.I.N.). In caso di richiesta avanzata per il tramite del consulente e/o associazione di categoria, ai soli fini del rilascio del Documento Unico, il riconoscimento, da parte di uno degli Enti convenzionati della validità della delega e dell'autorizzazione ad accedere, è esteso anche agli altri Enti.

In caso di accesso tramite il Portale telematico "Sportello Unico Previdenziale" verranno rilasciati alle altre tipologie di utenti (diversi da aziende ed intermediari) appositi codici di accesso.

Il modulo per la richiesta del DURC viene visualizzato e compilato a video dall'utente che inserisce i dati utilizzando la procedura informatica relativa allo specifico servizio ed inoltra la richiesta stessa attraverso il canale telematico.

La procedura, in seguito ad una automatica verifica formale delle informazioni inserite, attesta l'inoltro della richiesta del DURC e comunica l'assegnazione del C.I.P. (codice identificativo pratica). Il CIP, che individua lo specifico appalto e viene rilasciato solo ad inoltro della prima richiesta, dovrà essere indicato per ogni richiesta, relativa allo stesso appalto, successiva alla prima.

In alternativa alla via telematica, l'utente (azienda o intermediario) può rivolgersi presso lo Sportello Unico costituito presso le Casse Edili identificandosi secondo le consuete modalità ovvero inoltrando la

richiesta tramite posta.

Il ricevente dovrà provvedere in prima battuta alla verifica della completezza formale della stessa (compilazione di tutti i campi del modulo previsti dalla procedura come "obbligatori"). Qualora venisse riscontrata la mancanza di alcuni dati, il ricevente dovrà provvedere a richiedere all'utente le informazioni omesse, assegnandogli il termine di 10 giorni, con la specifica che, scaduto inutilmente lo stesso, la domanda si riterrà non ammissibile.

L'operatore ricevente inserisce in procedura le informazioni prelevandole dal modulo di richiesta, inoltra la stessa attraverso il canale telematico e rilascia all'utente l'attestazione, contenente anche il C.I.P., prodotta dalla procedura dell'avvenuto inoltro della richiesta.

Inseriti i dati in procedura, la richiesta del DURC è immediatamente disponibile per la trattazione (istruttoria e validazione da parte di ciascuno degli Enti convenzionati).

B) Modalità di rilascio

Il DURC dovrà essere rilasciato sulla base degli atti che esistono presso le Strutture rilevati alla data

indicata nella richiesta e, ove questa manchi, alla data di redazione del certificato, purché nei termini stabiliti per il rilascio o per la formazione del silenzio assenso.

Il funzionario di ciascuna struttura competente, in possesso delle informazioni relative alla richiesta, effettua l'istruttoria di propria competenza per accertare la regolarità contributiva della ditta.

Nell'ipotesi di temporanea indisponibilità degli atti necessari (che può verificarsi, ad esempio, nel caso di operazioni di data recente non ancora acquisite in archivio), e comunque in tutti i casi in cui sia ritenuto necessario, la verifica dello stato di aggiornamento degli adempimenti può essere effettuata richiedendo alla ditta le quietanze dei versamenti (es. modello F24) o altra documentazione ritenuta utile, assegnando alla stessa il termine di dieci giorni per la presentazione di quanto richiesto.

Decorso inutilmente tale termine di dieci giorni, l'Ente che ha richiesto l'integrazione della documentazione si pronuncerà sulla base delle informazioni in suo possesso.

La richiesta di documentazione, utile ai fini istruttori, sospende il termine

di rilascio del DURC.

L'esito dell'istruttoria, operata separatamente da ciascuno degli Enti, e sottoposto alla validazione del funzionario responsabile del provvedimento, viene poi inserito nella specifica procedura informatica al fine di certificare la regolarità/irregolarità per la parte di propria spettanza.

C) Tempi di rilascio

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.

Il DURC verrà prodotto dal sistema solo nel momento in cui tutti gli Enti avranno inserito in procedura l'esito dell'istruttoria e, comunque, entro trenta giorni (calcolati dalla data di protocollazione della richiesta al "netto" dell'eventuale sospensione a fini istruttori - cfr. "modalità di rilascio").

Qualora anche uno solo degli Enti dovesse dichiarare l'impresa irregolare, verrà rilasciato un Documento Unico attestante la non regolarità dell'impresa.

Nel caso in cui decorra il termine dei trenta giorni senza pronuncia da parte di INPS o INAIL, scatterà relativamente alla regolarità nei confronti di tali Enti la procedura del silenzio-assenso (che non può essere estesa alle Casse Edili stante la natura privata di tali Organismi).

Pertanto, allorché uno o entrambi gli Enti suddetti non si sia pronunciato in tempo utile, il responsabile del procedimento della Cassa Edile competente dovrà comunque emettere il DURC entro trenta giorni sulla base della verifica effettuata anche solo da uno degli Enti che hanno espresso il proprio giudizio di regolarità/irregolarità.

Il responsabile del procedimento dovrà sempre verificare, prima del rilascio, che non vi sia in atto una sospensione a fini istruttori.

Il DURC, stampato in duplice originale (uno per il richiedente ed uno da tenere agli atti) sarà firmato dal responsabile dell'iter procedimentale e trasmesso al richiedente utilizzando il canale postale (con

raccomandata A/R).

Nel caso in cui il richiedente sia diverso dall'impresa, copia del certificato dovrà essere comunque inviata a quest'ultima.

D) Periodo di validità

Considerato il termine mensile previsto per i versamenti dei contributi all'INPS, le dichiarazioni di regolarità emesse ai sensi dell'art. 86, comma 10, del decreto legislativo n. 276/2003, limitatamente ai lavori privati in edilizia, sono valide per un periodo di un mese dalla data di rilascio. L'utilizzo della dichiarazione di regolarità, non più rispondente a verità, equivale ad uso di atto falso ed è punito ai sensi del codice penale. Resta ferma la facoltà degli enti accertatori di verificare il permanere delle condizioni di regolarità anche durante il citato periodo di validità.

V.

Presso qualsiasi Struttura Territoriale degli Enti convenzionati potrà essere richiesta una "Ristampa" del DURC, la quale verrà rilasciata solo successivamente all'emissione del DURC originale da parte della Struttura competente.

L'utente, attraverso il C.I.P., potrà verificare in qualunque momento lo stato di avanzamento della propria pratica, sia accedendo in modalità di consultazione alla specifica procedura informatica, sia richiedendo ad una qualunque Struttura Territoriale degli Enti di effettuare tale controllo.

Ove successivamente al rilascio del DURC dovessero emergere circostanze tali da modificare sostanzialmente la situazione di regolarità già attestata, la Struttura dovrà darne immediata comunicazione al richiedente e, per opportuna conoscenza, alla Stazione Appaltante, assumendo nel contempo le necessarie iniziative per il recupero di quanto dovuto.

Non avendo il DURC effetti liberatori per l'impresa, rimarrà impregiudicata l'azione per l'accertamento ed il recupero di eventuali somme che dovessero successivamente risultare dovute.

Si rammenta che 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).

Per l'INAIL, si fa presente che il modulo di richiesta del DURC potrà essere utilizzato anche per effettuare contestualmente a tale richiesta la denuncia di nuovo lavoro.

Ogni Ente è responsabile, per la parte di propria competenza, della correttezza dei contenuti delle singole attestazioni, che confermano o non confermano la regolarità dell'impresa.

Le Strutture dovranno porre in essere ogni iniziativa utile ad evitare il perfezionarsi del silenzio-assenso.

Al fine di dare piena attuazione alla convenzione, si raccomanda a tutte le Strutture di adeguare la propria organizzazione alle attuali esigenze, attenendosi scrupolosamente alle nuove disposizioni.

Quadro Normativo:

- Decreto Legislativo n. 276/2003;
- Legge n. 266/2002;
- Legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni;
- Decreto Legislativo n. 157/1995 e successive modifiche ed integrazioni;
- Decreto Legislativo n. 358/1992 e successive modifiche ed integrazioni;
- D.P.R. n. 554/1999 e successive modifiche ed integrazioni;
- D.P.R. n. 34/2000 e successive modifiche ed integrazioni;
- D.P.R. n. 445/2000 e successive modifiche ed integrazioni;
- Decreto Legislativo n. 196/2003.

GABRIELE GENTILINI

Ottobre 2005

<https://www.diritto.it/sul-documento-unico-di-regularita-contributiva-con-particolare-riguardo-alle-problematiche-relative-all-edilizia-sia-con-riguardo-ai-lavori-pubblici-che-a-quelli-privati/>