

Contratto di appalto e Documento Unico di Regolarità Contributiva nei Lavori Pubblici

Autore: Risolo Luigi

In: Diritto amministrativo

Introduzione.

Con istanza di interpello nr. 15/2009, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - è stato chiamato in causa per esprimere giusto parere in merito alla corretta interpretazione delle norme che riguardano gli istituti "della responsabilità solidale nel contratto di subappalto e del rilascio del DURC nell'ambito di lavori pubblici".

Il quesito posto in ragione degli interessi delle società appaltatrici scaturisce dall'effettiva impossibilità di ottenere il pagamento degli stati di avanzamento lavori (SAL) a causa dell'assenza di regolarità contributiva delle imprese subappaltatrici con le quali vige un rapporto di solidarietà.

Viene precisato dall'istante, che le aziende appaltatrici pur avendo una regolarità contributiva pagano le conseguenze delle imprese subappaltatrici, le quali non possono ottenere la relativa attestazione di regolarità per problematiche (o per meglio dire inadempienze contributive e assicurative) connesse ad "altri cantieri o opere". Tra l'altro gli Enti preposti al rilascio del DURC, ovvero INPS e INAIL non sarebbero in grado di rilasciare il Documento Unico di Regolarità Contributiva limitatamente al singolo appalto. Condizione che, invece, sarebbe assai opportuna per le imprese appaltatrici le quali fanno molto affidamento sul pagamento dello stato di avanzamento dei lavori (SAL).

Si evidenzia anche, nell'istanza di interpello in questione, che "nell'ipotesi di subappalto può accadere che all'impresa principale sia sospeso il pagamento del SAL in presenza di un DURC irregolare del subappaltatore per irregolarità attinenti ad altri cantieri o opere, rispetto alle quali non può scattare alcun obbligo di responsabilità solidale dell'impresa appaltatrice al pagamento dei contributi dovuti, in quanto afferenti lavoratori diversi da quelli impiegati nell'opera interessata".

La responsabilità solidale nel contratto di appalto e subappalto in materia di lavoro.

Il Decreto Legge n. 223/2006, aveva introdotto il principio della responsabilità solidale tra l'appaltatore e il subappaltatore. In particolare l'articolo 35, dal comma 28 al comma 31 così sanciva: "28. L'appaltatore

risponde in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui e' tenuto il subappaltatore. 29. La responsabilità solidale viene meno se l'appaltatore verifica, acquisendo la relativa documentazione prima del pagamento del corrispettivo, che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore. L'appaltatore può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione da parte del subappaltatore della predetta documentazione. 30. Gli importi dovuti per la responsabilità solidale di cui al comma 28 non possono eccedere complessivamente l'ammontare del corrispettivo dovuto dall'appaltatore al subappaltatore. 31. Gli atti che devono essere notificati entro un termine di decadenza al subappaltatore sono notificati entro lo stesso termine anche al responsabile in solido. La competenza degli uffici degli enti impositori e previdenziali e' comunque determinata in rapporto alla sede del subappaltatore”.

Il concetto di responsabilità solidale nel contratto di appalto e subappalto (come richiamato nella prima parte dell'istanza di interpello) è menzionato, ma solo per ciò che attiene la normativa di sicurezza, nella Legge 3 Agosto 2007, n. 123, intitolata delle “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”, alla lettera s), punto 1), il quale, nell'impegno ad adottare una revisione nella normativa di appalti si prevedevano, tra l'altro, misure dirette a “migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica”.

Quindi, in riferimento al comma 29, dell'art. 35 del D.L. 223/2006, viene esplicitato che la responsabilità solidale tra i due soggetti, appaltatore e subappaltatore, viene meno, se quest'ultimo ha adempiuto agli obblighi previdenziali, assicurativi e fiscali inerenti i lavori oggetto del contratto di appalto. In più, vi è da evidenziare che, nella Legge 123/2007, il principio di responsabilità solidale è rimarcato con particolare riguardo agli obblighi di sicurezza sul lavoro.

Perciò da questa disamina normativa si evincono i presupposti positivi che hanno indotto il Ministero del Lavoro, per il tramite dell'istituto dell'interpello in questione, a rendere giusto parere favorevole al soggetto istante.

Principi generali.

La risposta fornita nell'interpello, esordisce con il richiamo al concetto generale di Documento Unico di Regolarità Contributiva - DURC, ovvero il certificato che attesta la regolarità di una impresa ai fini previdenziali, assicurativi e della Cassa Edile (per le imprese edili).

Tale documento, viene richiesto, generalmente, al momento di una partecipazione ad una gara d'appalto; ad esempio per gli appalti o subappalti di lavori pubblici in edilizia, viene richiesto per l'aggiudicazione dell'appalto e prima della stipula del contratto, per il pagamento degli stati di avanzamento lavori, per il collaudo ed il pagamento del saldo finale.

Perciò esso è una prerogativa fondamentale per gli appalti e subappalti di lavori pubblici, in quanto attraverso tale documento (DURC) si possono verificare i requisiti per la partecipazione alle gare d'appalto e dell'eventuale aggiudicazione, per la stipula del relativo contratto, per lo stato d'avanzamento dei lavori e per il pagamento finale.

Quindi in via principale non è possibile attestare la regolarità di un'impresa a seconda di singoli "cantieri o opere" presi in considerazione giacchè lo stesso DURC costituisce una forma di selezione, nel mercato, tra quelle imprese che operano secondo linee di regolarità complessive e che sono fondamentali prerogative per poter interagire con la pubblica amministrazione.

Va aggiunto, tra l'altro che la procedura di attestazione della regolarità contributiva ha anche subito un'implementazione con la Legge 28 Gennaio 2009, n. 2, di conversione e con modificazioni del Decreto Legge 29 Novembre 2008, n. 185; nella quale all'articolo 16-bis, comma 10 è sancito che "In attuazione dei principi stabiliti dall'articolo 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e dall'articolo 43, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, le stazioni appaltanti pubbliche acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio in tutti i casi in cui è richiesto dalla legge".

Tuttavia, il Ministero, precisa nell'istanza di interpello che "da tale principio non è sbagliato discostarsi laddove, come nei casi in esame, l'impresa interessata ad ottenere il rilascio del Documento di regolarità contributiva per il pagamento di un SAL possa dichiararsi comunque regolare con riferimento al personale utilizzato nello specifico cantiere ovvero non possa agire per regolarizzare la posizione delle imprese subappaltatrici con le quali sussiste una responsabilità solidale secondo l'ipotesi descritta".

Considerazioni finali.

Sulla scorta di quanto enunciato, nell'istanza di interpello si evidenzia che "sembra possibile attivare una specifica procedura di accertamento da parte del personale ispettivo INPS, che rilascerà un verbale in cui

si dà contezza della regolarità degli adempimenti contributivi nei confronti del personale utilizzato nel singolo appalto”, così come previsto dall’art. 3, delle “disposizioni diverse in materia previdenziale e assistenziale”, comma 20, della Legge 20 Agosto 1995, n. 335 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 190, Supplemento Ordinario del 16/08/1995), intitolata della “Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”, il quale sancisce che “gli accertamenti ispettivi in materia previdenziale e assicurativa esperiti nei confronti dei datori di lavoro debbono risultare da appositi verbali, da notificare anche nei casi di constatata regolarità”.

Ebbene, tale tipologia di verbale, richiesto dal datore di lavoro agli enti preposti, e rilasciato a seguito di opportuna ispezione previdenziale e assicurativa, potrà essere utilizzato ai fini del rilascio della certificazione di regolarità contributiva (Durc); tale verbale si potrà riferire al singolo “cantiere o opera” e potrà essere rivolto ai fini del pagamento degli stati di avanzamento lavori.

Dott. Rag. Luigi Risolo

<https://www.diritto.it/contratto-di-appalto-e-documento-unico-di-regolarita-contributiva-nei-lavori-pubblici/>