

Durc per appalti pubblici e privati: le recenti normative

Danilo Papa Resp. area giuridica e coordinamento attività di interpello D.G. Attività ispettiva del Min. lavoro

Alcune recenti normative hanno modificato o integrato la disciplina in materia di Documento unico di regolarità contributiva (Durc) nell'ambito degli appalti, sia pubblici che privati

Per quanto riguarda gli appalti privati in edilizia, dall'iniziale previsione contenuta nell'art. 3, comma 8, del Dlgs n. 494/1996 (modificato dall'art. 86, comma 10, del Dlgs n. 276/2003), si è passati a quella descritta nell'art. 90 del Dlgs n. 81/2008 mentre, per ciò che concerne gli appalti pubblici, è di sicuro impatto la disposizione semplificatrice contenuta nell'art. 16-bis, comma 10, del Dl n. 185/2008 (conv. da legge n. 2/2009, recante «*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*»).

Appalti privati in edilizia

Il Durc nell'ambito degli appalti privati in edilizia era previsto, come detto, dall'art. 3 del Dlgs n. 494/1996, nella formulazione modificata dal Dlgs n. 276/2003. Tale norma, nel novero degli adempimenti del committente o del responsabile dei lavori, ha introdotto l'obbligo di richiesta di un certificato di regolarità contributiva da rilasciarsi, oltre che dall'Inps e dall'Inail, anche dalle Casse edili «*le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un Documento unico di regolarità contributiva (Durc)*»⁽¹⁾. La certificazione doveva essere trasmessa all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, unitamente al nominativo delle imprese esecutrici e ad una dichiarazione, rilasciata da quest'ultime, concernente sia l'organico medio annuo distinto per qualifica, sia il contratto collettivo applicato ai lavoratori dipendenti. In assenza della certificazione, anche in caso di variazione dell'impresa esecutrice dei lavori, era sospesa l'efficacia del titolo abilitativo.

Oggi tale disciplina - almeno nella forma se non nella sostanza - è superata, in quanto occorre far riferimento all'art. 90 del Dlgs n. 81/2008.

Appalti privati in edilizia: l'attuale norma di riferimento (art. 90, Dlgs n. 81/2008)

L'art. 90 prevede anzitutto, al comma 9, che il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa:

- a) verifica l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa affidataria, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, con le modalità di cui all'allegato XVII. Nei casi di cui al comma 11, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato e del Documento unico di regolarità contributiva, corredato da autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti previsti dall'allegato XVII;
- b) chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Inps, all'Inail e alle Casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti. Nei casi di cui al comma 11, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese del Documento Unico di regolarità contributiva e dell'autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato;
- c) trasmette all'amministrazione competente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, il nominativo delle imprese esecutrici dei lavori unitamente alla documentazione di cui alle lettere a) e b). L'obbligo di cui al periodo che precede sussiste anche in caso di lavori eseguiti in economia mediante affidamento delle singole lavorazioni a lavoratori autonomi, ovvero di lavori realizzati direttamente con proprio personale dipendente senza ricorso all'appalto. In assenza del Documento unico di regolarità contributiva, anche

Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione.

(1) Così l'articolo 3, comma 8, lett. b-bis), del Dlgs n. 494/1996.

in caso di variazione dell'impresa esecutrice dei lavori, l'efficacia del titolo abilitativo è sospesa. Il successivo comma 11 stabilisce invece che: In caso di lavori privati, la disposizione di cui al comma 3 [designazione del coordinatore per la progettazione] non si applica ai lavori non soggetti a permesso di costruire (...).

Ai sensi della lett. a) è prima di tutto prevista una verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie ed esecutrici e dei lavoratori autonomi secondo le modalità «di cui all'allegato XVII», il quale stabilisce che:

- «ai fini della verifica dell'idoneità tecnico-professionale le imprese dovranno esibire al committente o al responsabile dei lavori almeno: (...) i) Documento unico di regolarità contributiva di cui al decreto ministeriale 24 ottobre 2007»;

- «i lavoratori autonomi dovranno esibire almeno: (...) e) Documento unico di regolarità contributiva di cui al decreto ministeriale 24 ottobre 2007»;

- «in caso di subappalto il datore di lavoro committente verifica l'idoneità tecnico professionale dei subappaltatori con gli stessi criteri di cui al precedente punto 1».

Come si vede la presentazione del Durc costituisce un elemento imprescindibile. Ancora all'interno della lett. a) si prevede infatti che «nei casi di cui al comma 11» - ossia nei casi di «lavori non soggetti a permesso di costruire» - tali requisiti si considerano verificati mediante presentazione da parte delle imprese:

- del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato;

- del Documento unico di regolarità contributiva, «corredato da autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti previsti dall'allegato XVII».

Anche ai sensi della lett. b) del comma 9 dell'art. 90, oltre alle altre dichiarazioni (dichiarazione concernente l'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Inps, all'Inail e alle Casse edili; dichiarazione relativa al contratto collettivo ecc.) si prevede che «nei casi di cui al

comma 11» - ossia, come detto, nei casi di «lavori non soggetti a permesso di costruire» - tali requisiti si considerano verificati «mediante presentazione da parte delle imprese del Documento unico di regolarità contributiva e dell'autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato».

La previsione della lett. c) ricalca poi quanto già stabilito dall'art. 3, comma 8, del Dlgs n. 494/1996 in quanto richiede, da parte del committente o del responsabile dei lavori, la trasmissione all'amministrazione competente, **prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività**, del nominativo delle imprese esecutrici dei lavori **unitamente alla documentazione di cui alle lettere a) e b)**.

Addirittura l'obbligo di presentazione del Durc, unitamente alla restante documentazione, è previsto anche in caso di lavori in economia ed in assenza del Documento «l'efficacia del titolo abilitativo è sospesa».

Insomma, oggi come ieri, il Durc è un elemento indispensabile in qualsiasi ipotesi di appalto privato in edilizia, cioè in tutte le ipotesi di «cantieri temporanei o mobili» in cui si effettuano «lavori edili o di ingegneria civile» elencati nell'allegato X del Dlgs n. 81/2008 (v. riquadro); senza contare che, anche nel Dlgs emerge, ai fini della verifica dell'idoneità tecnico-professionale, la scelta già effettuata nel decreto 24 ottobre 2007 di richiedere il Durc ai lavoratori autonomi. Va ricordato che in passato il Ministero⁽²⁾, legando l'introduzione del Durc alla più generale azione di contrasto al lavoro "nero" da realizzarsi mediante una pluralità di strumenti sia di natura prevenzionale che sanzionatoria⁽³⁾, aveva escluso i lavori autonomi dagli obblighi di presentazione della certificazione di regolarità contributiva⁽⁴⁾.

Appalti privati in edilizia: i lavori per cui è richiesto il Durc (Allegato X Dlgs n. 81/2008)

Elenco dei lavori edili o di ingegneria civile di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), Dlgs n. 81/2008

1. I lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento,

(2) V. la risposta ad interpello alla Cna di Pistoia, prot. n. 3144, del 22 dicembre 2005.

(3) Si ricorda che lo stesso Dl n. 210/2002 (conv. da legge n. 266/2002) disciplinava la cd. emersione progressiva; dello stesso periodo si ricorda ancora il Dl n. 12/2002 (conv. da legge n. 73/2002), che ha introdotto la cd. massimizzazione per il lavoro «nero».

(4) A sostegno di tale impostazione veniva osservato che l'art. 3, comma 8, del Dlgs n. 494/1996 prevedeva che il committente chiedesse la regolarità contributiva alle «imprese esecutrici» non facendo alcuno specifico riferimento ai lavoratori autonomi. Con la previsione del decreto, il Ministero muta dunque orientamento, certamente in modo condivisibile, almeno sotto il profilo dell'opportunità. Del resto, va rilevato che proprio in edilizia l'estremo frazionamento dei processi produttivi ha determinato l'effetto di incrementare in modo esponenziale il numero delle posizioni lavorative autonome rispetto al numero dei lavoratori dipendenti e pertanto, anche sotto il profilo dell'interpretazione logico-sistematica, non appariva in linea con la ratio normativa escludere gli stessi lavoratori autonomi - che dunque risultano ad oggi più numerosi dei lavoratori dipendenti - dagli obblighi di certificazione della regolarità contributiva.

ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro.

2. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile agli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile.

Appalti pubblici

Quanto agli appalti pubblici, la norma di riferimento è l'art. 2 del Dl n. 210/2002, come convertito dalla legge n. 266/2002, secondo il quale:

Appalti pubblici: l'attuale norma di riferimento (art. 2, Dl n. 210/2002, conv. in legge n. 266/2002)

1. 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.

1-bis. La certificazione di cui al comma 1 deve essere presentata anche dalle imprese che gestiscono servizi e attività in convenzione o concessione con l'ente pubblico, pena la decadenza della convenzione o la revoca della concessione stessa.

2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Inps e l'Inail stipulano convenzioni al fine del rilascio di un documento unico di regolarità contributiva.

Accanto a tale disciplina, il recente Dl n. 185/2008, come convertito dalla legge n. 2/2009, ha introdotto, all'art. 16-bis, comma 10, una previsione di estrema semplificazione secondo cui:

Appalti pubblici: la recente disposizione semplificatrice (art. 16-bis, comma 10, Dl n. 185/2008, conv. in legge n. 2/2009)

«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 decreto del Presidente della Repubblica 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».

La norma fa anzitutto riferimento ad alcuni principi:

- quello di cui all'art. 18, comma 2, della legge n. 241/1990 secondo il quale «*i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione, procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti*»;

- quello di cui all'art. 43, comma 5, del Dpr n. 445/2000 secondo il quale «*in tutti i casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente per la loro certificazione, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono necessari e le suddette informazioni sono acquisite, senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza*».

In realtà, le disposizioni richiamate, senza una vera necessità di introdurre il comma 10 dell'art. 16-bis in commento, sarebbero state da sole sufficienti ad avviare sul piano amministrativo importanti semplificazioni. In altre parole, benché le disposizioni contenute nella legge n. 241/1990 e nel Dpr n. 445/2000 siano considerate dei «principi» dallo stesso art. 16-bis, esse costituiscono delle norme direttamente applicabili che purtroppo hanno avuto nel concreto scarso seguito.

Ecco allora che l'art. 16-bis ripropone, specificandola, la semplificazione predicata negli anni passati in via generale, stabilendo che le stazioni appaltanti pubbliche acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il Durc dagli Istituti o dagli Enti abilitati al rilascio «*in tutti i casi in cui è richiesto dalla legge*».

Secondo la formulazione normativa certamente l'acquisizione del Durc, da parte delle stazioni appaltanti pubbliche, vuol significare non solo una acquisizione «fisica» del Documento ma, almeno in prospettiva, un semplice e più diretto controllo di regolarità contributiva presso gli Enti competenti. In altre parole sembrerebbe potersi estendere in via analogica, anche in queste ipotesi, la previsione contenuta nell'art. 3, comma 4, del Dm 24 ottobre 2007 secondo cui, in determinate ipotesi, il Durc non è mai acquisito ma si procede ad una «*verifica dei presupposti per il suo rilascio*»⁽⁵⁾.

In secondo luogo, la semplificazione sembrerebbe

(5) In particolare la norma stabilisce che «*qualora l'Istituto previdenziale che rilascia il Durc è lo stesso soggetto che ammette il*

operare con riferimento agli appalti pubblici, ossia in tutti i casi in cui operi una «*stazione appaltante pubblica*» e non con riferimento agli appalti privati in edilizia, dove le pubbliche amministrazioni si limitano a svolgere un ruolo di verificatori della documentazione che, ai sensi del citato art. 90, comma 9, lett. c), del Dlgs n. 81/2008 deve essere loro inviata.

La norma è comunque di grandissimo impatto; la sua applicazione consentirà alle imprese che operano in appalti pubblici di non dover più richiedere il Durc, giacché sarà la stessa amministrazione appaltante ad acquisirlo, sia esso il Durc previsto ai fini dell'affidamento dell'appalto, sia esso il Durc previsto per il pagamento di un Sal. Evidentemente, le imprese avranno pur sempre l'onere di fornire e

dichiarare alle stazioni appaltanti tutte le informazioni necessarie perché la certificazione possa essere richiesta secondo le abituali procedure.

A questo discorso va legato, inevitabilmente, quanto chiarito recentemente dal Ministero del lavoro con risposta ad interpello n. 15/2009, sulla possibilità di ottenere il cd. Durc di cantiere⁽⁶⁾. Senza entrare nel merito della risposta ad interpello va infatti osservato che, tutte le volte in cui l'impresa abbia necessità di un Durc limitato al singolo cantiere e quindi debba attivare una verifica ispettiva sulla regolarità degli adempimenti contributivi nei confronti del personale impiegato, potrebbe essere la stessa stazione appaltante a richiedere agli Istituti una verifica ispettiva.

richiedente alla fruizione del beneficio contributivo ovvero agisce in qualità di stazione appaltante, l'Istituto stesso provvede alla verifica dei presupposti per il suo rilascio senza emettere il Durc (...).

- (6) Al riguardo, sia consentito rinviare a D. Papa, *Documento di regolarità contributiva: gli ultimi chiarimenti del Ministero, in Guida al Lavoro* n. 10/2009. Nella risposta ad interpello il Ministero del lavoro, ferma restando la validità del principio che individua nel Durc una certificazione di regolarità dell'impresa nel suo complesso, evidenzia come non sia sbagliato discostarsi da tale principio «*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*». La soluzione sta dunque nel verificare se, sul singolo appalto, si sia operato in piena regolarità, verifica che potrà essere effettuata, evidentemente, dal personale degli Istituti - e in primo luogo dell'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, comma 20, della legge n. 335/1995*». Il verbale sarà successivamente utilizzato ai fini del rilascio di una certificazione di regolarità contributiva, evidentemente riferita al singolo cantiere, con il quale l'impresa potrà ottenere il pagamento degli stati di avanzamento lavori.