Il documento unico di regolarità contributiva: profili evolutivi e sviluppi recenti

DI SILVIA BARBIERI

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Le finalità del D.U.R.C. ed i principi di semplificazione. 3. Sviluppi recenti: l'acquisizione d'ufficio del D.U.R.C.

1. *Premessa.*

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva, comunemente denominato D.U.R.C., è un certificato che attesta contestualmente la regolarità dell'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile (solo per appalti di lavori). In altre parole, "il D.U.R.C. attesta la regolarità dei versamenti dovuti agli Istituti previdenziali e, per i datori di lavoro dell'edilizia, la regolarità dei versamenti dovuti alle Casse edili" (articolo 1,D.M. Min. lavoro 30 ottobre 2007).

Nel corso degli ultimi anni, il D.U.R.C. è stato oggetto di molti interventi normativi, tra i quali il più recente riguarda l'articolo 16 bis, comma 10, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185[1], che ha previsto l'acquisizione d'ufficio del Documento da parte delle sole stazioni appaltanti pubbliche attraverso la richiesta all'INPS, all'INAIL e, quando necessario, alla Cassa Edile.

2. *Le finalità del D.U.R.C. ed i principi di semplificazione.*

Introdotto dall'articolo 2 del d.l. 25 settembre 2002 n. 210[2] come obbligo gravante solo sulle imprese affidatarie di un appalto pubblico, successivamente l' ambito soggettivo ed oggettivo del D.U.R.C. è stato progressivamente ampliato.

La finalità del D.U.R.C. consiste nel garantire che le imprese ammesse a procedure di appalto di opera, servizi e forniture pubbliche, o a fruire di benefici e sovvenzioni previsti dalla normativa interna e comunitaria, siano in regola dal punto di vista contributivo e previdenziale.

In particolare, il D.U.R.C. deve essere richiesto dalle imprese private, anche attraverso i propri intermediari abilitati (consulenti del lavoro ed associazioni di

[1] Convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n.2 e recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

[2] Convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, l. 22 novembre 2002, n. 266 e recante "Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale". L'articolo 2 del decreto prevedeva l'obbligo di presentazione del DURC per le imprese affidatarie di un appalto pubblico, nonché per i gestori di servizi e attività in convenzione o concessione con un ente pubblico.

categoria), giacché costituisce condizione necessaria per: partecipare ad appalti pubblici di lavori, servizi, forniture[3]; gestire servizi e attività in convenzione o concessione con gli enti pubblici; accedere ai benefici e alle sovvenzioni comunitarie[4]; iscriversi agli Albi Fornitori; fruire dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale previsti dall'ordinamento[5].

Inoltre, il D.U.R.C. è richiesto ai lavoratori autonomi nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell'edilizia.

La principale fonte regolamentare di disciplina del D.U.R.C. è costituita dal decreto del Ministero del lavoro del 24 ottobre 2007, in vigore dal 1 gennaio 2008. Adottato sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 1176 della legge finanziaria 2007 (l. n. 296/06), il decreto è finalizzato a determinare i contenuti analitici e le modalità di rilascio del documento[6].

Il D.M. 30 ottobre 2007 interviene, innanzitutto, sulla disciplina delle modalità di presentazione dell'istanza di richiesta del D.U.R.C.. L'articolo 3 comma 2, infatti, stabilisce che "di norma" la richiesta di rilascio del Documento avviene espletando una procedura totalmente informatica, a cui si può accedere alternativamente dai siti INPS, INAIL o dello sportello unico previdenziale. La "preferenza" accordata dal regolatore alla procedura telematica è finalizzata a garantire la maggiore tempestività e snellezza possibile del procedimento, richiamando, dunque, implicitamente l'articolo 1 della l. n. 241/90 che individua principi quali la celerità e l'economicità come elementi cui l'azione amministrativa deve necessariamente ispirarsi.

In secondo luogo, vale la pena porre l'attenzione su alcuni elementi del decreto che possono essere considerati come tappe di un percorso evolutivo in termini di snellimento procedurale che ha condotto alla recente semplificazione in materia di acquisizione di ufficio del Documento unico.

---

[3] L'obbligo di presentazione del DURC nell'ambito di appalti di lavori è previsto anche dall'articolo 38, comma 3 del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"

[4] L'obbligo di richiesta del DURC per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitarie per le imprese di tutti i settori è stato introdotto dall'articolo 10, comma 7, d.l. 30 settembre 2005, n. 203, "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, L. 2 dicembre 2005, n. 248.

[5] L'obbligo di richiesta del DURC è stato esteso all'ottenimento dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa di lavoro e legislazione sociale dal comma 1175, articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

[6] In realtà, già le convenzioni stipulate da INPS, INAIL e Casse edili, in base a quanto stabilito dal comma 2 del citato articolo 2, d.l. n. 210/02, avevano fornito alcuni principi ed indicazioni in materia. Si fa riferimento, in particolare, al testo congiunto INPS/INAIL "*Rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva INPS-INAIL per appalti di forniture e servizi ed altre attività*" adottato con Circolare INAIL 22 dicembre 2005, n. 52 e Circ. INPS 30 dicembre 2005, n. 122, nonché al testo congiunto INAIL, INPS e Casse edili "*Rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva in Edilizia*", approvato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con nota n. 230/segr. del 12 luglio 2005.

In particolare, per quel che riguarda il rilascio del D.U.R.C. ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale previsti dall'ordinamento, l'articolo 3 del decreto in esame configura "la richiesta di certificazione ed il suo rilascio come una procedura meramente <<virtuale>>" (Circ. Min. lav. 30 gennaio 2008, n. 5). La virtualità della procedura deriva dal fatto che l'Istituto previdenziale preposto al rilascio del D.U.R.C. coincide con l'autorità amministrativa competente ad accordare la fruizione del beneficio.
Ciò è stato precisato e ribadito anche dalla circolare del Ministero del lavoro n. 38 del 15 dicembre 2008, laddove statuisce che la previsione di cui all'articolo 1 comma 1175 della l. n. 296/06 "non implica il materiale rilascio del Documento ma, più semplicemente, impone agli Istituti previdenziali una verifica circa la sussistenza dei presupposti per il suo rilascio […] Si ritiene che la richiesta, secondo le abituali procedure, di un beneficio di carattere contributivo equivalga alla richiesta di verifica circa la sussistenza dei presupposti per il rilascio del D.U.R.C.".
Queste stesse considerazioni possono essere estese anche al caso in cui l'istituto previdenziale agisca in qualità di stazione appaltante. L'articolo 3, co. 4 del D.M. 30 ottobre 2007 considera questo come uno dei casi in cui l'Istituto deve limitarsi a provvedere alla verifica dei presupposti per il suo rilascio, senza emettere il D.U.R.C..
Come esplicitamente affermato dalla già citata circolare del Ministero del lavoro n. 5 del 30 gennaio 2008, questo disegno procedurale si conforma pienamente ai principi espressi dalla l. n. 241/1990, volti "ad evitare ogni appesantimento delle procedure amministrative non necessitato da specifiche circostanze"[7].

3. *Sviluppi recenti: l'acquisizione d'ufficio del D.U.R.C.*
Recentemente, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia attraverso l'articolo 16 bis, comma 10, del d.l. n. 185/08, rafforzando la linea di semplificazione della disciplina del D.U.R.C.. L'articolo 16 bis, co. 10 introduce l'acquisizione d'ufficio del D.U.R.C. da parte delle stazioni appaltanti nei casi di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture i privati, sollevando i privati dall'onere di richiesta del Documento agli istituti previdenziali o agli enti abilitati al rilascio.
Questa disposizione trova base giuridica nell'articolo 18, comma 2, della legge n. 241/1990[8] e nell'articolo 43, comma 5 del D.P.R. n. 445/00 [9].

[7] Peraltro, queste interpretazioni hanno gettato le basi per l'eliminazione di alcuni adempimenti di tipo informativo vigenti nei confronti di INPS ed INAIL connessi al riconoscimento dei benefici, anche se è stata previsto l'invio di un'autorcertificazione alla Direzione Provinciale del Lavoro competente per attestare l'inesistenza di procedimenti giurisdizionali o amministrativi pendenti in capo al richiedente i benefici. Sul punto cfr. circ. Min. lav. n. 38/2008 e n. 10/2009.
[8] Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".
[9] D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa".

La prima disposizione citata stabilisce che: "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 precedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione, procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti".

I contenuti di questa disposizione, che garantisce l'eliminazione di ogni appesantimento procedurale sono richiamati dall'articolo 43, comma 5, del D.P.R. n. 445/00.

Tale disposizione prevede, infatti, che "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".

Il principio della collaborazione tra le amministrazioni, da realizzare attraverso lo scambio informativo, statuito dalla legge n. 241/90 e dal D.P.R. n. 445/00 quale principio di semplificazione, prende forma nella previsione di acquisizione d'ufficio del D.U.R.C. qui esaminata.

Questa disposizione rende palese come l'applicazione dei principi di semplificazione offra la possibilità di ottenere effetti largamente positivi sia per i privati, che non sono più gravati da oneri non necessari, ma anche per le amministrazioni, che sono incentivate al dialogo e allo scambio collaborativo. In questo specifico caso, la semplificazione costituisce non solo una "possibilità", ma anche una "opportunità": l'acquisizione d'ufficio, infatti, potrebbe garantire un incremento delle tutele degli interessi pubblici preservati attraverso il D.U.R.C. poiché la richiesta diretta da parte della P.A. appaltante potrebbe scongiurare i rischi di elusione dei controlli di regolarità contributiva. Effetti positivi devono poi registrarsi anche in tema di tutela della concorrenza, l'efficienza allocativa del mercato e la stesse possibilità di equa ridistribuzione della ricchezza dipendono dal fatto che il processo competitivo non sia falsato da soggetti che violano o eludono le regole poste a tutela della "buona produzione " e del lavoro sicuro.

La disciplina del D.U.R.C. permette allora di aprire il mercato solo ad aziende virtuose in termini di regolarità contributiva e previdenziale.

In questo senso ogni provvedimento che coniughi la semplificazione con l' effettiva applicazione delle norme a tutela delle condizioni di tutela e prevenzione dei lavoratori e del mercato trova fondamento nei principi costituzionali della repubblica fondata sul lavoro.