

Risolta la querelle

Appalti pubblici, il DURC vale tre mesi

Il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 35/2010, ha confermato la validità trimestrale del Durc negli appalti pubblici, colmando l'imbarazzante silenzio della normativa vigente.

di Guglielmo Anastasio

Presupposti ed ambito di applicazione del Durc

Il Durc è il certificato con cui si attesta la regolarità degli operatori economici nell'adempimento degli obblighi legislativi e contrattuali nei confronti dell'Inps, Inail, Casse Edili (per le imprese del settore edile) e degli altri gestori di assicurazioni sociali obbligatorie.

Tale documento è stato introdotto nel nostro ordinamento con la L. n. 266/2002, al fine di combattere e prevenire il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare che, oltre a contenere in sé un notevole disvalore sociale, rappresenta una causa di sfalsamento delle regole dei mercati concorrenziali.

Presupposti per il suo rilascio da parte delle autorità competenti (Inps, Inail, Enpals, Inpap, Ipsema, Casse edili o altri enti bilaterali) sono:

- la correttezza degli adempimenti periodici di natura previdenziale ed assistenziale;
- la corrispondenza tra i versamenti effettuati e quelli accertati dall'organo competente (da notare che il provvedimento accertativo di una somma maggiore di quella pagata deve essere definitivo);
- il rispetto dei limiti quantitativi per le assunzioni part-time

previsti dai contratti collettivi nazionali del settore edile.

Non costituiscono motivi ostativi al rilascio del Durc:

- la rateizzazione dei pagamenti accordata dall'organo competente;
- la sospensione dei pagamenti a seguito di disposizione normativa (nei casi di calamità naturali, amministrazione controllata);
- l'istanza di compensazione per crediti documentati;
- uno scostamento inferiore a 100 euro o al 5% tra gli importi dovuti e quelli versati per ogni periodo contributivo (solo negli appalti pubblici).

Prima di analizzare la problematica dell'efficacia temporale del Durc, occorre precisarne le funzioni e gli ambiti di applicazione, così sintetizzati:

Campo di applicazione	Tipologie di attività	Necessario ai fini:
Contratti pubblici	- appalti di opere, servizi e forniture - Attività in concessione o su convenzione pubblica - Affidamento diretto per l'acquisizione di beni, servizi e lavori effettuati in economia	- della partecipazione alla gara - della validità dell'affidamento - della stipula del contratto - della corretta esecuzione del contratto - del pagamento dei S.a.l e di quello finale - dell'iscrizione nell'albo dei fornitori - del rilascio delle attestazioni SOA - Dell'accertamento tecnico-professionale dell'appaltatore o lavoratore autonomo, pena l'ammenda da 1000 a 4800 euro - del rilascio del permesso di costruire e delle regolarità della Dia
Appalti e contratti d'opera tra privati	Settore edile	- dell'accesso o perdita dei benefici
Sovvenzioni e benefici comunitari	Tutti i settori	- della fruizione delle provvidenze
Editoria	Imprese editoriali, radiofoniche e televisive	- dell'accesso o perdita dei benefici
Benefici normativi e contributivi in materia di lavoro	Tutti i settori	- del conguaglio dell'indennità di malattia
Malattia dei lavoratori	Aziende del trasporto pubblico locale	- dell'autorizzazione alla vendita su aree pubbliche
Commercio ambulante	Tutte le imprese del settore	

La validità temporale del Durc

Tale premessa è stata doverosa perché quando si parla di validità temporale del Durc, non è sempre possibile affrontare un discorso generale, ma occorre analizzare i vari ambiti sopra elencati.

In generale, non può non osservarsi che il Durc costituisce una fotografia della situazione debitoria dell'operatore economico e, pertanto, la regolarità in esso dichiarata va limitata temporalmente alla data di redazione dello stesso, salvo bloccarla ad un determinato momento storico quando l'istante ne faccia espressa richiesta o quando tenda a confermare un'autocertificazione.

Con particolare riguardo alla validità temporale del documento, la legge di riferimento sopra richiamata presenta un notevole vuoto.

Tuttavia, l'Inps con la circolare n. 92/2005, sancì la validità mensile del Durc rispetto solo agli appalti privati in edilizia. Il vuoto normativo fu parzialmente colmato dalla L. n. 51/2006 che, tuttavia, limitandosi solo a prolungare a tre mesi la validità del documento nel settore dell'edilizia privata, rimase silente in ordine agli altri ambiti di applicazione del Durc.

Il regolamento attuativo di tale legge (Decreto del Ministero del Lavoro del 24/10/2007), aggiunse sì un altro tassello, sancendo la validità mensile del Durc ai fini delle agevolazioni contributive e normative, ma non prese in considerazione il problema più spinoso, ovvero la sua validità temporale negli appalti pubblici.

Il vuoto lasciato dalla normativa primaria e secondaria è stato ricoperto dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza, ma non senza far registrare importanti antinomie. Mentre, infatti, il Ministero del Lavoro (Circolare n. 5/2008) parlava di

una validità mensile, l'Inail (circolare n. 7/2008) e le CNCE (delibera del 21 marzo 2008) la limitavano alla fase della procedura ad evidenza pubblica per la quale era stato richiesto il Durc. Un deciso cambio di rotta è stato intrapreso dal Tar Puglia (sentenza 16 ottobre 2009 n. 2304), il quale ha sostenuto che "anche in un'ottica di semplificazione e speditezza delle procedure di gara, nel settore degli appalti pubblici, alla certificazione vada riconosciuta una validità trimestrale al pari di quanto disposto dall'articolo 39-septies del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51) con espresso riferimento al solo settore dei lavori nei cantieri edili".

Tale indirizzo è stato mutuato anche dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, la quale nella Determinazione n. 1/2010, ha confermato il ragionamento e la conclusione cui era giunta la giustizia amministrativa pugliese.

A questo punto, preso atto della divergenza tra gli interventi amministrativi in materia, il Ministro del Lavoro è tornato sul tema con la circolare n. 35/2010 (cfr. DURC, validità trimestrale negli appalti pubblici), cogliendo, tra l'altro, l'occasione di chiarire la validità temporale del Durc in tutti i suoi ambiti di applicazione.

Il Dicastero, in primo luogo, ribadisce un concetto fondamentale come quello della monovalenza del Durc, per cui un unico documento non può essere usato nei vari ambiti in cui è richiesto. In secondo luogo, tende a puntualizzare che, negli appalti pubblici, la sua validità trimestrale va riferita alla singola procedura ad evidenza pubblica e più in particolare alle singole fasi del medesimo procedimento. A tal proposito, occorre precisare che in fase di offerta e partecipazione alla gara, la ditta candidata potrà autocertificare l'assenza delle gravi violazioni in materia di contributi previdenziali ed assistenziali, tramite una

dichiarazione sostitutiva anche essa con valenza trimestrale. A questo punto sarà l'amministrazione aggiudicatrice ad acquisire d'ufficio il Durc e ad effettuare il controllo del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lett. i) del Codice dei contratti pubblici.

Le altre fasi del procedimento (così come definite dal regolamento attuativo del codice degli appalti approvato dal C.d.m. in data 14/06/2010) in cui è necessaria l'acquisizione del Durc, sono:

- l'aggiudicazione del contratto
- la stipula del contratto
- il pagamento dei S.a.l o delle prestazioni relative a servizi e forniture
- il certificato di collaudo o di regolare esecuzione e pagamento del saldo finale Il Ministero del lavoro, sul punto, precisa che il Durc acquisito in fase di partecipazione alla gara, potrà essere preso in considerazione anche in sede di aggiudicazione e stipula del contratto, purchè sia in corso di validità.

Tale regola, tuttavia, non potrà valere per le fasi successive (pagamento dei Sal ecc.), dove sarà necessaria l'acquisizione di un nuovo documento, a prescindere dalla valenza trimestrale. In particolare, per ogni Sal sarà necessaria l'acquisizione di un Durc che spiegherà la sua validità solo all'interno di quella fase di pagamento.

A tal proposito, non appare superfluo precisare che il dies a quo della validità del Durc, va riferito alla data di emissione del documento, e non alla fine del periodo di regolarità certificato.

Sempre nella circolare in oggetto, il predetto Dicastero, estende i medesimi principi anche alle acquisizioni di beni,

propria gara, bensì un affidamento diretto o un cottimo fiduciario), puntualizzando, tuttavia, che, per ragioni di speditezza e semplificazione e nella sola ipotesi di beni e servizi, un unico Durc potrà riguardare anche più contratti aventi il medesimo oggetto, purchè in corso di validità trimestrale. In altre parole, nell'ipotesi ad. es. di manutenzione d'impianti o di acquisto di oggetti di cancelleria, il Durc coprirà anche più contratti stipulati con lo stesso contraente ed aventi il medesimo oggetto, purchè compresi nell'intervallo dei tre mesi.

Anche se non preso espressamente in considerazione dalla circolare in oggetto, i medesimi principi sembrano valere anche nelle ipotesi di affidamento della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori o di incarichi tecnico-amministrativi di supporto alla progettazione, dove, si ricorda, sarà sempre necessaria la dimostrazione della regolarità contributiva del soggetto affidatario (esterno all'amministrazione aggiudicatrice), indipendentemente dalla sua natura giuridica (impresa o libero professionista).

Sempre nello stesso intervento, la regola della validità trimestrale viene estesa anche ai fini dell'attestazione Soa e dell'iscrizione all'albo dei fornitori. Infine, il Ministero ricorda che, nell'edilizia privata, sebbene sia prevista ugualmente la validità trimestrale, il medesimo Durc varrà per l'inizio di più lavori, commissionati, magari, anche da soggetti diversi.