



Le semplificazioni alla disciplina del Durc – parte I

a cura di Vitantonio Lippolis – Responsabile U.O. Vigilanza 2 presso la DPL di Modena*

Le novità che disciplinano l'emissione e l'utilizzo del documento unico di regolarità contributiva (Durc) non conoscono sosta. Le necessità, difatti, di contemperare il rigore e il rispetto degli obblighi contributivi con la pressante esigenza di semplificare le procedure di emissione del documento, spingono il Legislatore verso continui interventi riformatori. Ne deriva un quadro in continua evoluzione, assai complesso e, spesso, anche confuso. Traendo spunto dai recenti mutamenti introdotti dal D.L. n.69/13, convertito nella L. n.98/13, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", col presente elaborato si fa il punto della situazione su alcuni aspetti fondamentali che caratterizzano la materia.

Che cos'è il Durc

Originariamente il Durc nasce come certificazione unificata relativa alla regolarità dei versamenti dei contributi previdenziali, assistenziali e dei premi assicurativi obbligatori da parte delle imprese edili appaltatrici di lavori pubblici¹. Col passare del tempo, tuttavia, verificata l'efficacia e il favorevole impatto che ha dimostrato quale strumento di contrasto al lavoro nero e irregolare e, nel contempo, di sostegno alla competitività delle imprese regolari, questo documento ha visto la graduale estensione – sulla base di successivi provvedimenti normativi – del proprio ambito di operatività anche al di fuori degli appalti pubblici e della mera verifica contributiva.

L'art.2 del D.M. 24 ottobre 2007 (Decreto che regola l'istituto) prevede che il Durc possa essere rilasciato dall'Inps, dall'Inail e, previa convenzione con gli stessi, anche da altri enti previdenziali di assicurazione obbligatoria. In edilizia il certificato viene emesso, invece, dalle Casse edili quali enti bilaterali costituite, ai sensi dell'art.2, co.1, lett.h), D.Lgs. n.276/03, da una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro stipulanti il Ccnl che siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Come richiedere il Durc

Per via telematica	Tramite lo Sportello Unico Previdenziale (modalità principale e obbligatoria, come meglio si dirà in seguito, per tutti i soggetti di cui all'art.3, co.1 lett.b) del DPR n.207/10), accedendo alternativamente: <ul style="list-style-type: none">• al portale orizzontale www.sportellounicoprevidenziale.it• oppure ai portali verticali www.inail.it o www.inps.it.
Con i moduli unificati in formato cartaceo	Reperibili presso le strutture territoriali di Casse Edili, Inps o Inail, nonché scaricabili dallo Sportello Unico ovvero sui portali di Inps e Inail (si tratta di una modalità eccezionale utilizzabile solo in via del tutto residuale rispetto a quella telematica).

* Membro del gruppo nazionale di esperti del MLPS che si occupa di rispondere agli interpellati. Membro del gruppo nazionale del MLPS che risponde ai quesiti in materia di Durc e di LUL. Le seguenti considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione.

¹ D.L. n.210/02, convertito in L. n.266/02.

Condizioni e modalità di rilascio

Affinché venga emesso un Durc regolare deve contemporaneamente sussistere, per il soggetto certificato, la regolarità nei confronti di Inps, Inail, Cassa edile (per le imprese appartenenti a tale settore di attività) o eventuali altri istituti che gestiscono le forme di contribuzione obbligatoria.

In linea generale, la regolarità contributiva è attestata dagli Istituti previdenziali qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- correttezza degli adempimenti mensili o, comunque, periodici;
- corrispondenza tra versamenti effettuati e versamenti accertati dagli Istituti previdenziali come dovuti;
- inesistenza di inadempimenti in atto.

Con l'entrata in vigore del D.M. 24 ottobre 2007, il rilascio del Durc è stato subordinato al rispetto "anche" di alcune norme in materia di tutela e sicurezza delle condizioni di lavoro². Più precisamente, il regolamento individua una serie di violazioni - alcune di natura penale e altre di natura amministrativa - che inibiscono il rilascio del Durc da parte degli organi preposti per predeterminati periodi (da 3 mesi a 2 anni a seconda dell'illecito commesso)³.

Va tuttavia precisato che l'accertamento di una delle violazioni suddette non pregiudica comunque il rilascio del Durc finalizzato alla partecipazione agli appalti pubblici e privati, ma è volto esclusivamente alla fruizione dei benefici economici e normativi da parte dei datori di lavoro⁴.

Di fatto oggi esistono, quindi, due tipologie di Durc:

1. una per gli appalti pubblici e privati ove rileva fundamentalmente la regolarità contributiva;
2. l'altra finalizzata alla fruizione dei benefici economici e normativi, nella quale rileva anche il rispetto, da parte del datore di lavoro, delle norme relative alla sicurezza e tutela delle condizioni di lavoro dei propri dipendenti.

Per quanto riguarda le modalità di consegna del certificato si segnala che la Commissione paritetica per le casse edili (CNCE), con la [comunicazione del 15 luglio 2013](#), ha reso noto che dal 2 settembre 2013 le richieste di rilascio di Durc devono obbligatoriamente contenere l'indirizzo Pec al quale sarà recapitato il documento. Tale obbligo riguarderà indistintamente tutte le richieste presentate (quindi non soltanto quelle delle Stazioni appaltanti, dagli Enti aggiudicatori o dalle SOA, ma anche quelle che perverranno dalle imprese).

Sulle modalità di trasmissione del certificato alle stazioni appaltanti/amministrazioni procedenti e alle imprese richiedenti è più recentemente intervenuto anche l'Inps con il [messaggio n.13414 del 23 agosto 2013](#) il quale, sulla base del vigente CAD⁵ e di appositi

² L'art.1, co.1175, della L. n.296/06 (Finanziaria 2007) ha subordinato la fruizione dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale:

a) al possesso del documento unico di regolarità contributiva regolare;

b) al generale rispetto, da parte dei datori di lavoro, degli obblighi di legge e degli accordi e contratti collettivi di qualunque livello (quindi nazionali, regionali, territoriali o aziendali ove presenti) stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

³ Cfr. Tabella A allegata al D.M. 24/10/2007.

⁴ Cfr. Ministero del Lavoro, Circ. n.5/08.

⁵ Nella nota Inps si fa presente che la nuova modalità di trasmissione avviene in base alle previsioni del D.Lgs. n.82/05 (Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD) che dispone che tutte le comunicazioni tra la P.A. e le imprese - relative a presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e scambio di informazioni e documenti - avvengano esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le modalità di attuazione di tale disposto sono state individuate dal DPCM 22 luglio 2011, che ha fissato al 1° luglio 2013 il termine a partire dal quale le Pubbliche Amministrazioni non potranno più accettare o effettuare le comunicazioni in forma cartacea nei rapporti con le imprese. Peraltro, lo stesso provvedimento ha stabilito che, in tutti i casi in cui non è prevista una diversa modalità di comunicazione telematica, lo scambio di dati, informazioni e documenti dovrà avvenire attraverso la Pec. Tale trasmissione equivale alla notificazione per mezzo della posta.

accordi assunti col Ministero del Lavoro e con gli altri Istituti, ha ribadito quanto già affermato dalla CNCE.



Conseguentemente, a decorrere dal 2 settembre 2013, le Casse Edili, unitamente alle sedi territoriali di Inps e Inail, debbono trasmettere i certificati in parola esclusivamente tramite Pec agli indirizzi indicati dai richiedenti nel modulo telematico di richiesta con conseguenti apprezzabili vantaggi in termini di riduzione dei tempi di consegna, diminuzione dei rischi di falsificazione⁶ e riduzione dei costi per gli enti gestori.

Si fa rilevare come le indicazioni recentemente fornite dagli Istituti non rappresentano un'assoluta novità. Difatti già in precedenza l'Inps, con messaggio n.7255 del 27 aprile 2012, aveva invitato le proprie sedi a trasmettere il Durc telematicamente utilizzando il servizio di Pec in tutti i casi in cui l'indirizzo risulti disponibile sulla posizione della stazione appaltante. Successivamente anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la funzione pubblica, con la circolare n.6 del 31 maggio 2012, aveva invitato *“gli Istituti previdenziali e le Casse Edili ad utilizzare per la trasmissione del certificato lo strumento della Posta Elettronica Certificata. L'utilizzo di tale modalità, oltre a determinare indubbi risparmi di risorse economiche e amministrative, comporta anche una riduzione dei tempi per chiudere il procedimento di acquisto d'ufficio del DURC.”*

Rilascio del Durc regolare in presenza di pendenze contributive

Una delle più recenti novità che caratterizzano la disciplina in parola è stata introdotta dall'art.13-bis, co.5, del D.L. n.52/12 convertito, con modificazioni, dalla L. n.94/12 (*c.d. Spending Review 1*). Questa norma consente, anche in presenza di irregolarità contributive accertate, il rilascio di un Durc “regolare” qualora l'impresa disponga (e quindi possa dimostrarne la titolarità) di una certificazione che attesti la sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni di importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati. In pratica si tratta di una disposizione che, finalmente, consente di considerare unitariamente (e non più disgiuntamente come invece purtroppo avveniva in passato) la posizione dell'impresa di fronte alla Pubblica Amministrazione, rendendo così realizzabile una sorta di compensazione virtuale tra crediti e debiti da essa vantati nei confronti della stessa P.A.. Nonostante la norma sia stata emanata oltre un anno fa, le modalità operative che finalmente consentono il rilascio e l'utilizzo del Durc in presenza delle suddette circostanze sono state solo recentemente introdotte dal [Decreto 13 marzo 2013](#), concertato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pubblicato sulla G.U. n.165 del 16 luglio 2013.

Tale regolamento prevede che l'impresa, qualora risulti creditrice di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, presenti apposita istanza⁷

⁶ L'apposizione, infatti, sul Durc del *c.d. glifo*, cioè di un contrassegno generato elettronicamente, consente di assicurare la provenienza e la conformità all'originale del documento cartaceo secondo quanto previsto dal D.L. 30 dicembre 2010, n.235.

⁷ Art.9, co.3-bis, D.L. n.185/08, conv. dalla L. n.2/09 e s.m.i.: *“Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, le regioni e gli enti locali nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario ad acta, con oneri a carico dell'ente debitore. La nomina è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali e degli enti pubblici nazionali, o dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali periferiche, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52”.*

all'ente debitore (amministrazioni statali, enti pubblici nazionali, regioni, enti locali nonché enti del servizio sanitario nazionale)⁸; questo, nel termine massimo di trenta giorni dal ricevimento dell'istanza, dovrà provvedere ad emettere un certificato che attesti la certezza, la liquidità e l'esigibilità del medesimo credito.

Con l'esibizione del certificato che asseveri la presenza di un credito d'importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati, l'impresa, ancorché contributivamente inadempiente, può comunque richiedere l'emissione di un Durc regolare. Gli Istituti preposti al rilascio del certificato, difatti, provvederanno all'emissione del Durc con l'annotazione a margine dell'importo del debito contributivo, degli estremi della certificazione esibita e del riferimento normativo "art. 13-bis, co. 5, del D.L. n. 52/2012 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 94/2012", che ne ha comunque consentito il legittimo rilascio. Il Durc così ottenuto potrà essere utilizzato per tutte le finalità previste dalle vigenti disposizioni di legge.



Adesso, difatti, per effetto delle modifiche apportate all'originario testo normativo dal co.1 dell'art.31 del D.L. n.69/13, il Durc rilasciato con le sopradette modalità può essere impiegato anche per il pagamento, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, degli stati di avanzamento dei lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture.

Prima di questa modifica, invece, la possibilità di utilizzo del Durc rilasciato con tali modalità era limitata esclusivamente alla fruizione dei benefici economici e normativi ai sensi dell'art.1, co.1175, della L. n.296/06.

Va tuttavia rimarcato come, in presenza di un debito contributivo risultante dall'annotazione sul Durc, la stazione appaltante che procede al pagamento deve comunque operare – come meglio si dirà nella seconda parte dell'articolo⁹ – l'intervento sostitutivo previsto dall'art.4, co.2, del DPR n.207/10¹⁰.

Si fa presente, infine, che la certificazione esibita per il rilascio del Durc può essere altresì utilizzata dall'impresa creditrice per:

- la compensazione di somme eventualmente iscritte a ruolo dell'impresa stessa;
- la cessione o anticipazione del credito presso banche o intermediari finanziari.

In quest'ultima ipotesi, tuttavia, l'impresa dovrà preventivamente provvedere all'estinzione del debito contributivo indicato sul Durc¹¹.

I soggetti tenuti all'acquisizione del Durc nell'ambito dei contratti pubblici

Il Durc è necessario per i datori di lavoro e per i lavoratori autonomi nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici¹². Difatti, come precisa l'art.38, co.1, lett.i), del D.Lgs. n.163/06 (Codice dei contratti pubblici), sono esclusi dalla

⁸ Si rammenta che, in base all'art.9, co.3-ter del D.L. n.185/08, conv. in L. n.2/09 e s.m.i, la certificazione di che trattasi non può essere rilasciata, a pena di nullità:

a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'art.143 del testo unico di cui al D.Lgs. n.267/00. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale;

b) dagli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito. Sono in ogni caso fatte salve le certificazioni rilasciate ai sensi dell'art.11, co.2, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi.

⁹ La seconda parte dell'articolo verrà pubblicata nella rivista n.39 del 14 ottobre 2013.

¹⁰ Cfr. art.3, co.2, D.M. 13 marzo 2013 cit.

¹¹ In caso di persistente irregolarità contributiva, l'art.4 del D.M. 13 marzo 2013 prevede per il creditore cedente, oltre alla possibilità di estinzione diretta del debito contributivo, anche la possibilità di sottoscrivere (contestualmente alla cessione o alla richiesta di anticipazione del credito certificato) apposita delegazione di pagamento alla banca o all'intermediario finanziario (ai sensi dell'art.1269 c.c.) per provvedere al pagamento del debito contributivo pendente.

¹² Art.1, D.M. 24 ottobre 2007.

partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti.

Il co.4 dell'art.31 del D.L. n.69/13, intervenendo sulla materia, amplia in maniera sostanziale il novero dei soggetti tenuti alla verifica della regolarità contributiva. Difatti l'art.6, co.3, del DPR n.207/10¹³, facendo esclusivo riferimento alle "amministrazioni aggiudicatrici", dispensava in precedenza dall'onere di acquisizione del Durc un certo numero di soggetti che sono comunque tenuti ad operare nel rispetto degli obblighi prescritti dal D.Lgs. n.163/06.

Il Decreto del fare - tramite il più generalizzato rinvio all'art.3, co.1, lett.b) del Regolamento attuativo del Codice stesso - prevede che nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture debbono adesso acquisire il Durc:

- ✓ le amministrazioni aggiudicatrici (le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti)¹⁴;
- ✓ gli organismi di diritto pubblico (qualsiasi organismo, istituito anche in forma societaria per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica; la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico)¹⁵;
- ✓ gli enti aggiudicatori (comprendono le amministrazioni aggiudicatrici, le imprese pubbliche e i soggetti che, non essendo amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente secondo le norme vigenti)¹⁶;
- ✓ gli altri soggetti aggiudicatori (i soggetti privati comunque tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici)¹⁷;
- ✓ i diversi soggetti pubblici o privati assegnatari dei fondi, di cui al capo IV del c.c.p.¹⁸.

Modalità e tempistica di acquisizione del Durc nell'ambito dei contratti pubblici

Per quanto concerne le modalità, l'art.31 del D.L. n.69/13, quasi a voler fugare ogni dubbio al riguardo, afferma in più parti l'obbligo di acquisizione d'ufficio del Durc. Difatti il co.2, lett.a), emendando l'art.38, del D.Lgs. n.163/06 (che individua i requisiti di ordine generale che debbono possedere i partecipanti alle procedure di affidamento), afferma che "*resta fermo per le stazioni appaltanti e per gli enti aggiudicatori l'obbligo di acquisire d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva*". Inoltre il co.2, lett.b), ritoccando l'art.118 del c.c.p., estende la modalità anche agli eventuali subappalti, precisando che "*Ai fini del pagamento delle prestazioni rese nell'ambito dell'appalto o del subappalto, la stazione appaltante acquisisce d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva in corso di validità relativo all'affidatario e a tutti i subappaltatori*". Infine il co.8-quater,

¹³ Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. n.163/06, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

¹⁴ Art.3, co.25, D.Lgs. n.163/06.

¹⁵ Art.3, co.26, D.Lgs. n.163/06.

¹⁶ Art.3, co.29, D.Lgs. n.163/06.

¹⁷ Art.3, co.31, D.Lgs. n.163/06.

¹⁸ Art.3, co.32, D.Lgs. n.163/06.

dell'art.31, allorché ha previsto l'obbligo di acquisizione del certificato ai fini dell'ammissione delle imprese alle agevolazioni oggetto di cofinanziamento europeo finalizzate alla realizzazione di investimenti produttivi, ha indicato che le P.A. procedenti debbono verificare la regolarità contributiva del beneficiario acquisendo d'ufficio il Durc.



Il primo periodo del co.4 ribadisce che nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture tutti i soggetti di cui all'art.3, co.1, lett.b) del DPR n.207/10 debbono procedere alla verifica della regolarità contributiva degli operatori acquisendo esclusivamente d'ufficio e per via telematica il Durc in corso di validità.

Così facendo il Legislatore, nel solco del ventilato miglioramento e semplificazione dei rapporti tra P.A. e operatori ha, di fatto, esteso questa modalità di acquisizione del certificato a tutti i soggetti astrattamente rientranti nel campo di applicazione del Codice stesso (e non più quindi soltanto alle "stazioni appaltanti" e alle "amministrazioni aggiudicatrici", come accadeva in passato)¹⁹.

Per quanto riguarda la tempistica con cui procedere alla verifica, fermo restando quanto si dirà nella seconda parte dell'articolo in tema di validità temporale del certificato, il D.L. n.69/13 conferma quanto all'uso già previsto dal Regolamento di attuazione del C.c.p.²⁰, vale a dire che l'impresa, nelle fasi che precedono la procedura vera e propria dell'evidenza pubblica (dalla partecipazione alla gara sino all'aggiudicazione), può semplicemente autocertificare l'assolvimento degli obblighi contributivi.

Nelle fasi successive della procedura riguardanti:

- la verifica della dichiarazione sostitutiva precedentemente presentata dall'impresa per attestare il possesso della regolarità contributiva;
- l'aggiudicazione definitiva del contratto;
- la stipula del contratto;
- il pagamento dei S.A.L. o delle prestazioni relative ai servizi e forniture;
- il certificato di collaudo, il certificato di regolare esecuzione, il certificato di verifica di conformità, l'attestazione di regolare esecuzione, e il pagamento del S.F.L.,

i soggetti di cui all'art.3, co.1, lett.b) del DPR n.207/10 dovranno, invece, verificare la regolarità contributiva dell'impresa acquisendo d'ufficio e per via telematica il relativo Durc.

¹⁹ Cfr. art.16-bis, co.10, L. n.2/09 e art.6, co.3, DPR n.207/10.

²⁰ Cfr. art.6, co.3, DPR n.207/10.