

D.U.R.C.: ULTIME MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

Dott.ssa Domitilla Coppa

*Specializzanda presso la Scuola di Specializzazione per
le professioni legali dell'Università degli Studi di Roma
Tor Vergata*

1. Le novità introdotte dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69

Il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, c.d. “decreto del Fare”, convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98, contiene numerose misure di semplificazione dirette ad assicurare la certezza dei tempi di conclusione delle pratiche burocratiche ed a ridurre i relativi costi, contribuendo a rimettere in moto gli investimenti in settori rilevanti per l'economia nazionale.

Nel settore degli appalti pubblici, sulla scorta di una disciplina già diretta a ridurre le certificazioni da richiedere nel corso delle procedure ad evidenza pubblica, l'intervento del legislatore si è diretto, per l'appunto, ad agevolare l'attività imprenditoriale rispetto agli obblighi di contribuzione prescritti dalla legge, come aveva già fatto con l'introduzione dell'art. 44 *bis* nel d.P.R. 445/00 ad opera della legge 183/2011, in forza della quale è stato introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni procedenti di acquisire d'ufficio le informazioni relative alla regolarità contributiva.

Infatti, l'attuale versione dell'art. 31 del decreto in esame ha introdotto rilevanti semplificazioni in materia di documento unico di regolarità contributiva, che possono ricondursi essenzialmente ai seguenti ambiti:

- estensione dell'impiego del **D.U.R.C. c.d. “in compensazione”** al pagamento da parte delle Pubbliche Amministrazioni degli stati di avanzamento dei lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture, per effetto delle modifiche apportate alla disciplina di cui al D.L. 52/2012, convertito con modificazioni dalla l. 94/2012; ipotesi che vanno ad aggiungersi a quelle già previste ipotesi di fruizione di benefici economici e normativi ex art. 1, comma 1175 della L. 296/06.

Il D.U.R.C. c.d. “in compensazione”, introdotto con l'art. 13 bis, comma 5 del D.L. 52/12 convertito, con modificazioni, dalla L. 94/12, c.d. “Spending review”, consente, anche in presenza di irregolarità contributive accertate, il rilascio del D.U.R.C. regolare qualora l'impresa esibisca una certificazione attestante la sussistenza e l'importo di crediti, liquidi ed esigibili nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, pari ad un importo pari almeno agli oneri contributivi accertati ma non ancora versati. In tal modo è possibile considerare unitariamente la posizione dell'impresa di fronte alla Pubblica Amministrazione, in modo da consentire una compensazione tra crediti e debiti da essa vantati nei confronti degli enti debitori. La certificazione di cui trattasi, emessa dall'ente debitore su istanza dell'impresa che sia creditrice di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, nel termine massimo di trenta giorni dal ricevimento, sarà inoltre utilizzabile

dall'impresa creditrice per la compensazione delle somme eventualmente iscritte a ruolo della stessa o per la cessione o anticipazione del credito presso banche o intermediari finanziari provvedendo, in quest'ultimo caso, all'estinzione del debito contributivo indicato sul D.U.R.C.;

- ampliamento del novero dei **soggetti tenuti alla verifica della regolarità contributiva**, facendo espresso rinvio all'art. 3, comma 1, lett. b) del D.P.R. 207/10, ovvero a tutti i soggetti astrattamente rientranti nel campo di applicazione del Codice appalti, ovvero le amministrazioni aggiudicatrici, gli organismi di diritto pubblico, gli enti aggiudicatori, gli altri soggetti aggiudicatori ed i diversi soggetti pubblici o privati assegnatari dei fondi di cui al capo IV del D.Lgs. 163/06; dunque non più soltanto le *stazioni appaltanti* e le *amministrazioni aggiudicatrici*, secondo quanto disponeva il previgente art. 6, comma 3 del medesimo Regolamento;
- prescrizione per le *stazioni appaltanti* e per gli *enti aggiudicatori* dell'**acquisizione d'ufficio del D.U.R.C.**, per mezzo dell'espresso emendamento dell'art. 38, comma 3 D.Lgs. 163/06 che, nel regime previgente, faceva salvo «*per l'affidatario, l'obbligo di presentare la certificazione di regolarità contributiva*», pur essendo prescritta, ai fini dell'attestazione del possesso dei requisiti di ordine generale, di cui al medesimo articolo, la presentazione di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. 445/00. Obbligo esteso anche ad eventuali subappalti, attraverso la modifica dell'art. 118 D.Lgs. 163/06, e per l'ammissione delle imprese alle agevolazioni oggetto di cofinanziamento europeo, finalizzate alla realizzazione di investimenti produttivi, senza distinzione del settore produttivo di appartenenza;
- determinazione legislativa del **periodo di validità del D.U.R.C.** in 120 giorni dalla data del rilascio per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per la fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale e per i finanziamenti e le sovvenzioni previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale. Tale novità va coordinata con l'art. 6, comma 4 del d.P.R. 207/10, ai sensi del quale, qualora tra la stipula del contratto ed il primo stato di avanzamento dei lavori o il primo accertamento delle prestazioni effettuate relative a forniture e servizi, ovvero tra due successivi stati di avanzamento dei lavori o accertamenti delle prestazioni effettuate relative a forniture e servizi, fosse intercorso un periodo superiore a *centottanta giorni*, le *amministrazioni aggiudicatrici* avrebbero dovuto *acquisire il documento unico di regolarità contributiva* relativo all'esecutore ed ai subappaltatori entro i trenta giorni successivi alla scadenza dei predetti centottantagioni; entro il medesimo termine, l'*esecutore* ed i *subappaltatori* avrebbero dovuto *trasmettere il documento unico di regolarità contributiva* ai fini dell'*aggiudicazione definitiva ai soggetti che non fossero un'amministrazione aggiudicatrice*.

Nel vigente assetto normativo, per effetto dell'art. 31, comma 5 del D.L. 69/13, *dopo la stipula del contratto, tutti i soggetti tenuti all'applicazione del Codice (non solo le amministrazioni aggiudicatrici) acquisiscono il DURC ogni centoventi giorni*, anche per il *pagamento degli stati avanzamento dei lavori o delle prestazioni relative a servizi e forniture*, con abrogazione tacita del primo capoverso dell'art. 6, comma 4 del d.P.R. 207/10, e, per effetto del comma 4 lett. b) del medesimo art. 31, che ha esteso l'obbligo di acquisire d'ufficio il D.U.R.C. a *tutti i soggetti tenuti all'applicazione del Codice* ai fini, tra l'altro, dell'*aggiudicazione* del contratto, è stato tacitamente abrogato anche l'ultimo capoverso dello stesso art. 6, comma 4.

- **validità del D.U.R.C.**, acquisito d'ufficio ai fini del controllo dell'autocertificazione rilasciata dall'impresa, anche nelle successive due fasi

dell'aggiudicazione e della stipula del contratto e per contratti pubblici di lavori, servizi e forniture diversi da quelli per i quali è stato espressamente acquisito, purché ancora in corso di validità;

- **acquisizione del D.U.R.C. successiva** alla stipula del contratto ogni 120 giorni, per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori o delle prestazioni relative ai servizi e forniture, per il certificato di verifica di conformità e per l'attestazione di regolare esecuzione, fermo l'obbligo di acquisire, per la stazione appaltante o per l'amministrazione aggiudicatrice, un nuovo D.U.R.C. per il pagamento del saldo finale e l'obbligo di corredare con il D.U.R.C. tutti i titoli di pagamento relativi a contratti pubblici di lavori servizi e forniture;
- **esclusione dell'obbligo di acquisizione del D.U.R.C.** per lavori privati di manutenzione in edilizia realizzati senza ricorso a imprese direttamente in economia dal proprietario dell'immobile, deponendo a favore dell'obbligo in caso di lavori oggetto di permesso di costruire e di denuncia di inizio attività, segnalazione certificata d'inizio attività e comunicazione di inizio lavori;
- **modalità di regolarizzazione** della carenza dei requisiti per il rilascio del D.U.R.C., in conformità a quanto previsto già dall'art. 7, comma 3 del D.M. 24 ottobre 2007, attraverso invito a regolarizzare, entro un termine non superiore a quindici giorni, la riscontrata conformità, trasmesso esclusivamente tramite PEC al diretto interessato o al relativo consulente del lavoro;
- **estensione dell'intervento sostitutivo**, in quanto compatibile, alle Amministrazioni Pubbliche che procedono all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere.

2. In particolare: sull'acquisizione d'ufficio del D.U.R.C.

2.1. Nel regime normativo previgente

In ragione di tali interventi il legislatore ha definitivamente preso posizione circa la controversa questione di compatibilità tra la possibilità di attestare la regolarità contributiva mediante dichiarazione sostitutiva e l'obbligo di acquisizione d'ufficio del Documento Unico di Regolarità Contributiva. Prima dell'ultima novella in esame il legislatore italiano è, infatti, intervenuto reiteratamente in materia di D.U.R.C., con particolare riguardo alle modalità di acquisizione dello stesso nel corso di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture da parte di soggetti pubblici, determinando complessi problemi di coordinamento normativo.

La disciplina generale previgente di cui all'art. 38, comma 2 del D.Lgs. 163/06 disponendo che «**il candidato o il concorrente attesta il possesso dei requisiti** [tra cui l'assenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali] **mediante dichiarazione sostitutiva** in conformità alle previsioni 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», faceva salvo «**per l'affidatario, l'obbligo di presentare la certificazione di regolarità contributiva**», al successivo comma 3, con ciò sancendo l'obbligo dello stesso affidatario, a seguito dell'affidamento della gara, di fornire il D.U.R.C..

Il regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici, di cui al **d.P.R. 207/10**, prescriveva invece l'**acquisizione d'ufficio del D.U.R.C.**, sia in sede di verifica della dichiarazione sostitutiva del requisito ex art. 38, comma 1 lett. i) c.c.p., che ai fini dell'aggiudicazione della gara, della stipula del contratto, del pagamento dello stato di avanzamento dei lavori o delle prestazioni, del certificato di collaudo, di regolare esecuzione e di verifica della conformità, dell'attestazione di

regolare esecuzione e del pagamento del saldo finale, solo per le **amministrazioni aggiudicatrici**.
La prima rilevante misura di snellimento burocratico è stata introdotta dall'art 16 bis, comma 10 della **legge 2/2009** (di conversione D.L. 185/2008), in materia di grandi infrastrutture, sulla base della quale «*il procedimento di rilascio del DURC è stato semplificato attraverso l'introduzione dell'obbligo in capo alle stazioni appaltanti pubbliche di acquisirlo d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio in tutti i casi in cui è richiesto dalla legge, sicché l'obbligo (illegittimo) fissato dal bando di gara di produrre il d.u.r.c. va ritenuto assorbito dalla generica dichiarazione di essere in regola con le norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali, ferma restando la richiamata acquisizione d'ufficio che la stazione appaltante potrà disporre.*» (T.A.R. Catania, sez. III, 16 gennaio 2012, n. 116; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. III, 26 ottobre 2010, n. 13564).

A tale modifica è seguita, con la **legge 106/2011** (di conversione del D.L. 70/2011), l'introduzione di un ulteriore strumento di semplificazione per i contratti di forniture e servizi fino a 20.000 euro stipulati con la pubblica amministrazione e con le società in house, riservando ai **contraenti la possibilità** di produrre una **dichiarazione sostitutiva ex art. 46 comma 1 lett. p) d.P.R. 445/00**, in luogo dell'obbligo di produrre il D.U.R.C. ex art. 38 comma 3 del D.Lgs. 163/06, salvo l'obbligo per le amministrazioni procedenti di effettuare controlli periodici ex art. 71 D.P.R. 445/00 sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, anche tramite l'acquisizione d'ufficio dello stesso documento.

Sulla scorta di tali interventi legislativi emergeva un quadro normativo in cui, fermo il disposto di cui all'art. 38, comma 2 D.Lgs. 163/06, ovvero l'attestazione mediante dichiarazione sostitutiva -da parte del candidato o del concorrente- del requisito della regolarità contributiva (prima della fase della gara in senso stretto), l'obbligo di produzione del D.U.R.C. -da parte del soggetto aggiudicatario- risultava derogato tanto rispetto alle *stazioni appaltanti* ed alle *amministrazioni aggiudicatrici*, tenute ad acquisirlo d'ufficio, quanto rispetto ai contraenti, in caso di *contratti di forniture e servizi fino a 20.000 euro stipulati con la pubblica amministrazione e con le società in house*, autorizzati a produrre una dichiarazione sostitutiva ex art. 46, comma 1 lett. p) d.P.R. 445/00 in luogo del D.U.R.C..

Tuttavia, con l'introduzione dell'art. 44 bis nel d.P.R. 445/00 ad opera della legge 183/2011, a norma del quale «*Le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'articolo 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore*», è stata revocata in dubbio la possibilità di autocertificare la regolarità contributiva delle imprese partecipanti a gare pubbliche.

La giurisprudenza è approdata, attraverso la lettura sistematica della disciplina vigente prima dell'ultima novella legislativa ed in linea con la **determinazione n.1 del 2012 dell'AVCP**, a disporre che «*essendo l'assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto" un fatto che può essere oggetto di dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'impresa ai sensi dell'art. 46, comma I, lettera p) del d.P.R. n. 445/2000, deve ritenersi operante, a seguito dell'entrata in vigore della ricordata novella (primo gennaio 2012), un divieto generalizzato di richiesta di certificazioni dalla P.A. verso i privati, che comprende anche il DURC [...]; fermo restando l'obbligo di acquisizione d'ufficio da parte delle Amministrazioni e quello di verifica, in capo alle stesse, della veridicità delle dichiarazioni fornite dai privati, ai sensi dell'art. 71 del d.P.R. n. 445/2000.*»

La **circolare 12/2012 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** ha invece affermato che il D.U.R.C., pur rientrando nella categoria dei certificati, **non può costituire oggetto di autocertificazione**, anche in relazione all'art. 44 bis del d.P.R. 445/00 rispetto a cui, secondo nota ministeriale del 16 gennaio 2012 prot. 619, «*la norma disciplina un regime evidentemente del tutto particolare in ordine all'utilizzo del Documento Unico di Regolarità Contributiva rispetto al quale (...) rimane assolutamente impossibile la sostituzione con una dichiarazione di regolarità*

contributiva da parte del soggetto interessato». Infatti, la regolarità contributiva non può ritenersi “oggetto di sicura conoscenza” così come avviene per stati, qualità personali e fatti che ex art 40 D.P.R. 445/00 possono essere sostituiti da dichiarazioni proprio in quanto “elementi di fatto oggettivi riferiti alla persona”.

Tuttavia, il divieto per la P.A. di richiedere certificazioni ai privati non parrebbe essere incompatibile con la possibilità di attestare il D.U.R.C. mediante dichiarazione sostitutiva ex art. 46, comma 1 lett.p) d.P.R. 445/00 nelle ipotesi di cui alla legge 106/11.

Anzi, sarebbe apparso coerente rispetto alla permanente vigenza dell’obbligo di dichiarazione sostitutiva ex art. 38, comma 2 c.c.p. e dell’obbligo di verifica da parte delle Amministrazioni, ex art. 71 d.P.R. 445/00, della veridicità delle dichiarazioni fornite dai privati, posto che quest’ultimo non avrebbe ragion d’essere ove fosse stata preclusa ai privati la possibilità di fornire dichiarazioni sostitutive in luogo del D.U.R.C., in assenza delle quali non parrebbe sussistere l’oggetto del richiamato obbligo di verifica.

2.2. Secondo la nuova disciplina normativa

La legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del decreto legge n. 69 del 2013, è intervenuta allo scopo di eliminare definitivamente ogni incertezza interpretativa in merito all’autocertificabilità del D.U.R.C. ed all’ambito applicativo dell’obbligo di acquisizione d’ufficio del medesimo documento, emendando espressamente l’art. 38, comma 3 c.c.p. il quale, nella nuova formulazione, dispone che *«Ai fini degli accertamenti relativi alle cause di esclusione di cui al presente articolo, si applica l’art. 43 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445; resta fermo per le stazioni appaltanti e per gli enti aggiudicatori l’obbligo di acquisire d’ufficio il documento unico di regolarità contributiva»*. Peraltro, la novella in esame ha anche ampliato il novero dei soggetti tenuti a rispettare tale obbligo, rinviando all’art. 3, comma 1, lett. b) del d.P.R. 207/10.

In conclusione, secondo la normativa vigente, i concorrenti hanno l’obbligo di presentare una *dichiarazione sostitutiva* attestante la loro regolarità contributiva *ai fini della partecipazione alla gara*, in relazione alla quale la P.A. è tenuta ad effettuare accertamenti d’ufficio ex art. 43 d.P.R. 445/00, mentre tutti i soggetti tenuti ad applicare la disciplina del Codice degli Appalti hanno l’obbligo, *in corso di gara*, di *acquisire d’ufficio il D.U.R.C.* ex art. 38, comma 3 c.c.p..

Ne consegue che, in considerazione della funzione di semplificazione della nuova disciplina, parrebbe tacitamente abrogata l’ipotesi di cui alla legge 106/11: infatti, mentre nel previgente regime -in costanza del quale l’*aggiudicatario* era tenuto alla produzione del D.U.R.C., salvo che nelle ipotesi di acquisizione d’ufficio prescritte dalla legge- la possibilità di attestare la regolarità contributiva mediante dichiarazione sostitutiva rappresentava uno strumento di semplificazione a favore delle imprese, nel sistema normativo in vigore -che prevede un generale obbligo di acquisizione d’ufficio del D.U.R.C. in corso di gara- l’autocertificazione del privato costituirebbe un aggravio a carico del privato incompatibile con l’obbligo di acquisizione d’ufficio del medesimo documento prescritto dall’art. 38, comma 3 D.Lgs. 163/06.

3. Le nuove modalità di regolarizzazione del D.U.R.C.

La rilevazione nel corso della procedura della carenza dei requisiti di regolarità o di documentazione mancante ostativa al rilascio del D.U.R.C., ha rappresentato un problema di non secondaria rilevanza, in ragione del fatto che per i requisiti generali di cui all’art. 38 D.Lgs. 163/06 vale il principio generale secondo cui devono essere posseduti dai concorrenti al

momento della domanda di partecipazione alla gara e devono permanere fino alla stipulazione del contratto (Ad. Plen. C. d. S., 15 aprile 2010, n. 2155).

Pertanto, la sopravvenuta carenza di uno dei requisiti di regolarità prescritti per il rilascio di un D.U.R.C. regolare produrrebbe l'esclusione immediata dell'impresa dalla gara, determinandosi una netta sperequazione a vantaggio di quelle imprese che, stante l'esistenza di un D.U.R.C. irregolare prima della presentazione della domanda di partecipazione, avrebbero comunque possibilità di accedere alla gara qualora, prima della scadenza del termine di presentazione delle domande, impugnassero l'atto in sede amministrativa, o non fosse decorso il termine per proporre tale impugnazione, ovvero proponessero ricorso giurisdizionale all'esito del rigetto del ricorso amministrativo con provvedimento definitivo.

Infatti, ai fini della valutazione della definitività dell'accertamento, per gli effetti dell'art. 38, comma 1 lett. i), d.lgs. n. 163/2006, è necessario che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione alla gara sia spirato il termine per l'impugnazione dell'atto di accertamento in sede amministrativa, o il relativo ricorso amministrativo sia stato respinto con provvedimento definitivo, e non sia stato proposto ricorso giurisdizionale, senza che una proposizione solo successiva del ricorso giurisdizionale possa valere ad infirmare l'efficacia preclusiva del D.U.R.C. negativo. (Determinazione A.V.C.P. n.1 del 2012; C. d. S., Sez. V, 13 luglio 2010, n. 4511; C.d.S., Sez. VI, 27 febbraio 2008, n. 716).

Pertanto, in ragione di tali effetti distorsivi, il Governo, con D.M. 24 ottobre 2007, è intervenuto riconoscendo, prima dell'emissione del D.U.R.C. negativo o dell'annullamento del documento positivo già rilasciato, la possibilità dell'impresa interessata di intervenire nel procedimento, in modo da sanare eventualmente la propria posizione. Attraverso tale novella normativa si è pertanto introdotto un meccanismo procedimentale analogo al preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis L. 241/90.

Il D.L. n. 69/13 all'art. 31, comma 8 è intervenuto rafforzando tale istituto attraverso la previsione, a favore degli istituti interessati, di un *invito diretto alla regolarizzazione* della riscontrata non conformità entro *un termine non superiore a 15 giorni*, indicando con precisione le cause di irregolarità. Peraltro, tale invito, allo scopo precipuo di velocizzare il sub procedimento, viene trasmesso esclusivamente tramite PEC, all'indirizzo del diretto interessato o del consulente del lavoro risultante dagli archivi.

Ove operi tale istituto il termine di 30 giorni previsto per il rilascio del D.U.R.C. rimane sospeso in attesa dell'eventuale regolarizzazione ma, qualora l'impresa non dia un positivo riscontro entro il termine prescritto l'Istituto si pronuncerà in base alle informazioni che sono in suo possesso, certificando l'irregolarità dell'interessato.