



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Oggetto: decreto recante le modalità di rilascio ed i contenuti analitici del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) di cui all'art. 1, comma 1176, della L. n. 296/2006.



Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Partenza - Roma, 30/01/2008

Prot. 25 / 1 / 0001663

Alle Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro

All'INPS

*Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed
Economia Sommersa*

All'INAIL

Direzione Centrale Rischi

All'ENPALS

*Direzione Generale – Servizio contributi e
vigilanza*

All'INPGI

*Direzione per la riscossione dei contributi e
vigilanza*

All'IPSEMA

*Direzione per la riscossione dei contributi e
vigilanza*

All'ENASARCO

*Unità Organizzativa Vigilanza e Coordinamento
Sedi*

LORO SEDI

e p.c.

Alla Provincia Autonoma di Bolzano

Alla Provincia Autonoma di Trento

Al Comando Generale della Guardia di Finanza

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

All'Ispettorato regionale del lavoro di Catania

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 279 del 30 novembre 2007 è stato pubblicato il Decreto Ministeriale 24 ottobre 2007 che, in applicazione dell'art. 1, comma 1176, della L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007) stabilisce "le modalità di rilascio, i contenuti analitici del documento unico di regolarità contributiva di cui al comma 1175, nonché le tipologie di pregresse irregolarità di

natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro da non considerare ostantive al rilascio del documento medesimo”.

Il Decreto – che in parte riprende alcune indicazioni già fornite dalla circolare condivisa da INPS (n. 92 del 26 luglio 2005), INAIL (n. 38 del 26 luglio 2005) e Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) (prot. n. 230 del 12 luglio 2005) – costituisce ad oggi il principale riferimento normativo in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), al quale occorre pertanto prestare attenzione nell'affrontare le diverse problematiche emerse già dal 2002 in ordine al rilascio della certificazione di regolarità.

A tal riguardo, d'intesa con gli Istituti, si è ritenuto di fornire alcuni chiarimenti interpretativi anche in ordine alla nozione di *“benefici normativi e contributivi”*, elaborando altresì un elenco meramente esemplificativo delle agevolazioni maggiormente richieste dai datori di lavoro; agevolazioni che, oltre al rispetto degli *“altri obblighi di legge”* e degli *“accordi e contratti collettivi”*, sono altresì condizionate al *“possesso (...) del Documento Unico di Regolarità Contributiva”*.

Prima di affrontare tale problematica si ritiene però indispensabile chiarire, con riferimento ad ogni singola disposizione contenuta nel Decreto, gli aspetti di maggior rilievo, evidenziando gli elementi di continuità e di novità rispetto alla disciplina previgente.

Soggetti obbligati (art. 1)

Nell'individuare i soggetti interessati al possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), il Decreto regola in modo unitario le modalità di rilascio ed i contenuti analitici della certificazione, indipendentemente dalle finalità per le quali quest'ultima venga richiesta.

È utile ricordare infatti che, oltre a quanto da ultimo previsto dall'art. 1, comma 1175, della legge Finanziaria 2007 in ordine alla fruizione dei *“benefici normativi e contributivi”*, ai sensi della dell'art. 1, comma 553, L. n. 266/2005 (legge Finanziaria 2006), che ha modificato la previsione già contenuta nell'art. 10, comma 7, D.L. n. 203/2005 convertito dalla L. n. 248/2005, le imprese di tutti i settori sono tenute a presentare il DURC anche per accedere ai benefici e alle sovvenzioni comunitarie *“per la realizzazione di investimenti”*. Inoltre, ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 210/2002, convertito dalla L. n. 266/2002 e dell'art. 86, comma 10, del D.Lgs. n. 276/2003, che modifica l'art. 3, comma 8, del D.Lgs. n. 494/1996, il DURC rientra tra la documentazione necessaria per l'assegnazione di appalti pubblici o per l'abilitazione (permesso di costruire o DIA) alla esecuzione di appalti privati nel settore dell'edilizia.

Per quanto attiene invece al campo di applicazione del Decreto va sottolineato che - superando il precedente orientamento interpretativo fornito da questo Ministero (v. risposta ad interpello prot. n. 3144 del 22 dicembre 2005), nell'ottica di una lettura sistematica della disciplina in materia - il DURC è richiesto anche ai lavoratori autonomi, ancorché privi di dipendenti, "*nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell'edilizia*" ciò in quanto ad una più approfondita analisi l'art. 3, comma 8, del D.Lgs. n. 494/1996, avente ad oggetto le verifiche svolte dal committente nei confronti degli appaltatori, fa esplicito riferimento non soltanto alle "*imprese esecutrici*" ma anche ai "*lavoratori autonomi*". Del resto, va rilevato che in alcuni ambiti settoriali (ad es. edilizia), l'estrema parcellizzazione e la destrutturazione 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 appare in linea con *ratio* normativa escludere gli stessi lavoratori autonomi dagli obblighi di certificazione della regolarità contributiva.

Ciò comporta che, ai fini del rilascio del Documento, rileva anche la regolarità della posizione contributiva del titolare dell'impresa con dipendenti ovvero quella del singolo lavoratore autonomo artigiano o non artigiano iscritto alle speciali gestioni previdenziali.

Soggetti tenuti al rilascio del DURC (art. 2)

L'art. 2 individua anzitutto i soggetti tenuti al rilascio del DURC soggetti che, oltre all'INPS e all'INAIL, sono individuati negli "*altri Istituti previdenziali che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria*", previa una apposita convenzione con i predetti Istituti. Ciò in quanto il DURC è una certificazione che interessa l'intera posizione contributiva aziendale che non può prescindere dalla valutazione di regolarità anche nei confronti delle altre gestioni assicurative diverse da quelle tradizionali gestite dall'INPS e dall'INAIL. Nelle more della stipulazione delle citate convenzioni gli Istituti previdenziali diversi da INPS e INAIL continueranno a rilasciare le rispettive certificazioni di regolarità contributiva, in relazione alle varie finalità richieste dalla disciplina normativa.

Per quanto attiene alla Casse edili, anch'esse interessate al rilascio della certificazione di regolarità contributiva per le aziende del settore ai sensi della disciplina in materia di appalti pubblici e privati, la disposizione si rifà alla nozione di ente bilaterale di cui all'art. 2, comma 1 lett. h), del D.Lgs. n. 276/2003 in quanto le Casse edili rappresentano proprio una delle prime manifestazioni della bilateralità legata allo specifico settore delle costruzioni. In virtù di tale definizione, dalla data di entrata in vigore del decreto, solo le Casse costituite "*da una o più associazioni dei datori o dei prestatori di lavoro stipulanti il contratto collettivo nazionale che*

siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” possono dunque essere ammesse al rilascio della certificazione di regolarità contributiva, anche in virtù del fatto che solo per quest’ultime è verificato il rispetto del principio di reciprocità. Tale principio – introdotto dall’art. 9, comma 77, della L. n. 415/1998 (“*le casse edili che non applicano la reciprocità con altre casse edili regolarmente costituite non possono rilasciare dichiarazioni liberatorie di regolarità contributiva*”) e ribadito dall’art. 252, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici) – comporta il riconoscimento dei versamenti effettuati presso ciascuna Cassa ai fini della ricostruzione unitaria della posizione lavorativa del lavoratore edile la cui attività, come noto, è caratterizzata da una forte mobilità tra diverse aziende.

Tale nozione implica anche il riconoscimento del fondamentale principio dell’autonomia contrattuale tra le parti sociali del settore, in virtù del quale un’azienda che applica un contratto collettivo diverso da quello che istituisce la Cassa edile cui si rivolge per ottenere il DURC ha diritto ad ottenere ugualmente il Documento, sulla base della dimostrazione della applicazione del proprio contratto collettivo di riferimento (contratto comunque stipulato dalle parti sociali comparativamente più rappresentative nell’ambito del settore edile).

Quanto invece alla efficacia temporale della previsione che individua i presupposti di legittimazione delle Casse va precisato che **la presente normativa non ha alcun effetto di “crystallizzazione” o di “legittimazione” del passato** in quanto i criteri di identificazione dei requisiti delle Casse che si propongono come titolari di una funzione certificativa di rilievo pubblico erano già stati definiti con la citata normativa del 1998 (principio di reciprocità) e dall’art. 2 del D.Lgs. n. 276/2003 (definizione di ente bilaterale).

La norma prevede inoltre, in via di prima sperimentazione, che al rilascio del DURC saranno ammessi anche altri enti bilaterali (evidentemente diversi dalle Casse edili) che osservano i requisiti di cui al citato art. 2, comma 1 lett. h), del D.Lgs. n. 276/2003 e che provvederanno a stipulare una apposita convenzione con gli Istituti previdenziali da approvare da parte del Ministero del lavoro. Al riguardo, tenuto conto delle indicazioni interpretative già fornite in passato da questo Ministero con riferimento agli obblighi di contribuzione nei confronti di tali Enti, si ritiene che la certificazione di regolarità contributiva rilasciata, diversamente da quanto avviene per le Casse Edili (come meglio detto più avanti), non possa che riguardare la correttezza dei versamenti nei soli confronti di INPS e INAIL ovvero degli altri Istituti che gestiscono forme di previdenza obbligatorie.

Soggetto richiedente e modalità di rilascio (art. 3)

L'art. 3 individua i soggetti abilitati alla richiesta del Documento senza introdurre particolari novità rispetto alle indicazioni contenute nelle già citate circolari degli Enti previdenziali e della Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE). In linea generale viene sottolineata la preferenza per la richiesta del DURC mediante strumento informatico, al fine di favorire la snellezza e tempestività del procedimento.

Va segnalata invece l'importante novità che attiene al rilascio del DURC ai fini dei benefici contributivi in quanto tale fattispecie, da un punto di vista quantitativo, interesserà verosimilmente la maggior parte delle richieste di certificazione.

A tal fine la disposizione precisa che, in tali casi, la richiesta di certificazione ed il suo rilascio rappresentano una procedura meramente "virtuale", in quanto *"l'Istituto previdenziale che rilascia il DURC è lo stesso soggetto che ammette il richiedente alla fruizione del beneficio contributivo"*. Pertanto, in osservanza dei principi espressi dalla L. n. 241/1990 – volti sia ad evitare ogni appesantimento delle procedure amministrative non necessitato da specifiche circostanze, sia a favorire l'uso della telematica nei rapporti tra amministrazioni e i privati – il richiedente provvederà semplicemente ad indicare, come in passato e secondo le abituali procedure, il codice identificativo del beneficio richiesto lasciando all'Istituto la verifica del requisito della regolarità contributiva ai fini della fruizione della agevolazione richiesta.

Contenuto del documento (art. 4)

La disposizione indica i contenuti della certificazione di regolarità contributiva.

Al di là dell'elencazione di tali contenuti, la disposizione necessita alcuni chiarimenti in ordine alla obbligatorietà dei versamenti alle Casse edili, in quanto la specificità del settore edile e dei relativi istituti contrattuali finisce per incidere anche sulla natura degli obblighi cui sono tenute le imprese operanti in tale ambito. In particolare si intende ribadire quanto di recente precisato da questo Ministero (v. nota 20 novembre 2007 trasmessa ad INPS, INAIL, ANCE, Feneal UIL, Filca CISL e Fillea CGIL) in relazione agli obblighi derivanti dalla applicazione del contratto collettivo nella sua parte economico e normativa, *"nell'ambito della quale rientrano gli obblighi di versamento alle Casse edili, in quanto connessi direttamente alla controprestazione lavorativa"*. In altri termini, considerato che:

- secondo l'art. 118, D.Lgs. n. 163/2006, l'impresa che opera negli appalti pubblici è tenuta ad *"osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni"*;

- secondo l'art. 3, comma 8 lett. b), D.Lgs. n. 494/1996, l'impresa che opera nell'ambito dell'appalti edili privati è tenuta a comunicare al committente il contratto collettivo applicato, stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative;

- secondo l'art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007), l'impresa, qualsiasi sia la sua specializzazione edile, è tenuta al rispetto del contratto collettivo per ottenere i benefici economici e normative previsti dalla legislazione vigente;

l'iscrizione alle Casse edili nonché i relativi versamenti sembrano costituire un vero e proprio onere per tutte le aziende inquadrate nell'ambito del settore edile, tanto che nel procedimento informatico di rilascio del Documento la mancata indicazione da parte dell'impresa edile del codice di iscrizione alla Cassa non consente l'ulteriore *iter* della procedura amministrativa.

Requisiti di regolarità contributiva (art. 5)

La norma regolamenta, unitamente alle previsioni contenute nel successivo art. 8, le condizioni per il rilascio di un DURC regolare, differenziando gli obblighi contributivi nei confronti degli Istituti da quelli delle Casse edili. Al riguardo non sussistono particolari novità rispetto a quanto già chiarito con la citata circolare di INPS, INAIL e Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE).

Si ricorda in ogni caso che gli Istituti e le Casse edili sono tenuti a verificare la regolarità del soggetto richiedente sulla base della rispettiva normativa di riferimento e che per regolarità contributiva deve intendersi la correttezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi nonché di tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente riferita all'intera situazione aziendale (salvo le specificità previste per le Casse Edili). Da sottolineare, in particolare, anche il fatto che tali versamenti devono essere "*accertati (...) come dovuti*" dagli Istituti a conclusione della fase istruttoria.

Va poi evidenziato che la regolarità contributiva deve essere accertata alla data indicata nella richiesta e, ove questa manchi, alla data in cui si effettua la verifica, purché nei termini stabiliti per il rilascio del certificato o per la formazione del silenzio assenso.

In particolare, per la verifica dell'autocertificazione in sede di partecipazione a gare di appalto, è necessario che la regolarità sussista alla data in cui l'azienda ha dichiarato la propria situazione, essendo irrilevanti eventuali regolarizzazioni avvenute successivamente.

Il riferimento all'intera situazione aziendale è da ricondursi all'unicità del rapporto assicurativo e previdenziale instaurato tra l'impresa e gli Enti al quale vanno riferiti tutti gli adempimenti connessi, nonché alla finalità propria delle recenti disposizioni dirette a consentire l'accesso agli appalti solo alle imprese "qualificate".

Emissione del DURC (art. 6)

L'emissione del DURC, ai sensi dell'art. 6, è prevista entro il termine massimo di trenta giorni dal ricevimento della domanda di rilascio, così come già fissato dagli appositi atti regolamentari degli Istituti.

Il termine di 30 giorni decorre dalla ricezione della richiesta, ma rimane sospeso nella ipotesi prevista dall'articolo 7, comma 3 del Decreto che prevede un meccanismo di "preavviso di accertamento negativo". In sostanza tale previsione, ricalcando quanto già previsto in via generale dall'art. 10 *bis* della L. n. 241/1990, introduce una "sospensione" (non una interruzione) del termine di 30 giorni per l'emissione del DURC, sino ad un massimo di 15 giorni dalla data di comunicazione della irregolarità, durante i quali l'interessato ha la possibilità di sanare la propria posizione. Il meccanismo del "preavviso" non trova tuttavia applicazione nelle ipotesi di cui al successivo articolo 8, comma 3 che introduce – come si dirà meglio in seguito – una sorta di "franchigia", che consente l'emissione di un DURC regolare anche in presenza di omissioni contributive di modesta entità.

Istruttoria della richiesta

Il DURC è rilasciato solo nel momento in cui tutti gli Enti (compresa, ove interessata, la Cassa edile) hanno inserito in procedura l'esito dell'istruttoria e comunque, come detto, entro trenta giorni dalla richiesta (calcolati dalla data di protocollazione della richiesta al "netto" dell'eventuale sospensione a fini istruttori).

L'esito dell'istruttoria, operata separatamente da ciascuno degli Enti e sottoposto alla validazione del funzionario responsabile del procedimento, viene poi inserito nella specifica procedura informatica al fine di certificare la regolarità/irregolarità per la parte di propria spettanza.

Qualora anche uno solo degli Enti dichiari l'impresa irregolare, è rilasciato un Documento attestante la non regolarità del richiedente, con specificazione dei motivi della stessa, fermo restando l'obbligo di porre in essere preventivamente la procedura di all'articolo 6.

Silenzio assenso

Nel caso in cui decorra il termine dei trenta giorni senza pronuncia da parte degli Istituti previdenziali scatta evidentemente e relativamente alla regolarità nei confronti di questi ultimi il c.d. *silenzio assenso*.

Per quanto concerne l'ambito edile, allorché uno o entrambi gli Enti suddetti non si sia pronunciato in tempo utile, il responsabile del procedimento della Cassa edile competente è tenuto

ad emettere il DURC entro trenta giorni sulla base della verifica effettuata anche soltanto da uno degli Enti che hanno espresso il proprio giudizio di regolarità/irregolarità.

Emissione e trasmissione del Documento

Il DURC, stampato in duplice originale (uno per il richiedente ed uno da tenere agli atti) – salvo per quanto concerne le ipotesi di cui all'art. 3, comma 4 – è firmato dal responsabile dell'iter procedimentale e trasmesso al richiedente utilizzando il canale postale (con raccomandata A/R) ovvero tramite posta elettronica certificata per gli Enti che hanno già attivato tale modalità. Nel caso in cui richiedente sia l'impresa, l'indirizzo cui inoltrare il DURC è quello della sede legale ovvero della sede operativa indicate dall'impresa stessa al momento della richiesta. Nel caso in cui il richiedente sia diverso dall'impresa, copia del certificato deve essere comunque inviata a quest'ultima.

Validità del DURC e verifica dei requisiti (art. 7)

Quanto alla validità del Documento l'art. 7 prevede due differenti tempistiche. Il DURC utilizzato nell'ambito degli appalti pubblici ed ai fini della erogazione di benefici ha una validità mensile, mentre ai fini degli appalti privati in edilizia ha una validità trimestrale, così come previsto dall'art. 39-*septies* del D.L. n. 273/2005 (conv. da L. n. 51/2006). Il differente regime si spiega in quanto nell'ambito degli appalti pubblici il Documento è richiesto non soltanto in sede di affidamento dei lavori ma anche in fasi successive dell'appalto relative, ad esempio, al pagamento dei SAL o dello stato finale dei lavori, mentre per gli appalti privati è richiesto dal committente solo prima dell'inizio dei lavori. Con riferimento ai benefici, invece, essendo questi ultimi erogati normalmente con cadenza mensile ed essendo verificata sempre con cadenza mensile da parte dell'Organismo previdenziale la regolarità dei versamenti contributivi, il DURC ha una efficacia probatoria di norma non superiore al mese. Sempre in relazione ai benefici contributivi, va comunque osservato che la verifica della regolarità contributiva nei confronti degli altri enti previdenziali potrà avvenire con cadenza periodica diversa rispetto alla contribuzione INPS e quindi per periodi superiori al mese.

Cause non ostantive al rilascio del DURC (art. 8)

La disposizione prevede particolari ipotesi in presenza delle quali è comunque rilasciata la certificazione di regolarità contributiva. Anche in questo caso sono indicate, in gran parte, le ipotesi già prese in considerazione dalla circolare emanata da INPS, INAIL e Commissione Nazionale Paritetica per le Casse edili (CNCE), con una sostanziale differenza per quanto attiene al

contenzioso amministrativo. Precedentemente, infatti, era specificato che in pendenza di ricorso, la regolarità poteva essere dichiarata quando lo stesso riguardasse *“questioni controverse o interpretative”* e fosse *“adeguatamente motivato e non (...) manifestamente presentato a scopi dilatori o pretestuosi”* (in sostanza si rimetteva ad una valutazione sostanzialmente discrezionale dell’Istituto la scelta se rilasciare o meno il DURC). Il Decreto stabilisce oggi invece che in pendenza di contenzioso amministrativo e sino alla decisione dello stesso la regolarità contributiva va sempre dichiarata.

Ulteriore elemento di novità è rappresentato – come anticipato – dalla previsione secondo cui, ai soli fini della partecipazione a gare di appalto, **non osta al rilascio del DURC una omissione contributiva “non grave”**. La gravità del debito è poi individuata secondo due parametri:

- uno scostamento *“inferiore o pari al 5% tra le somme dovute e quelle versate con riferimento a ciascun periodo di paga o di contribuzione”*

- o, comunque, *“uno scostamento inferiore ad Euro 100,00”*, fermo restando un obbligo di pagamento di tali importi entro 30 giorni dal rilascio del DURC.

In sostanza, pertanto, pur in presenza di uno scostamento superiore al 5%, il DURC è comunque rilasciato qualora il debito contributivo sia inferiore ad Euro 100,00.

La scelta di introdurre un parametro di valutazione della gravità dell’inadempimento deriva dal fatto che il Legislatore, in più occasioni – e da ultimo con l’art. 38, comma 1 lett. i), del D.Lgs. n. 163/2006 – ha escluso dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti pubblici anche coloro *“che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali”*. La gravità dell’eventuale omissione contributiva trova quindi un fondamento oggettivo nel parametro introdotto dal Decreto limitando di fatto la possibile discrezionalità degli stessi Enti previdenziali ovvero delle stazioni appaltanti in ordine alla verifica di tale requisito.

Irregolarità in materia di tutela delle condizioni di lavoro non ostative al rilascio del DURC (art. 9)

La disposizione regola l’importante novità, introdotta dal Legislatore, rappresentata dalla individuazione di condizioni ostative, ulteriori rispetto alla mera omissione contributiva, al rilascio di un DURC regolare. L’art. 1, comma 1176, della Finanziaria infatti richiede l’individuazione delle *“tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro da (non) considerare ostative al rilascio del documento medesimo”*.

In sostanza la disposizione riempie di contenuto la previsione normativa che introduce una penalizzazione nei confronti di quelle imprese che, pur in regola con gli obblighi contributivi, non rispettano – o meglio, non hanno rispettato – altri parametri di regolarità sul piano della legislazione sociale.

Le irregolarità in questione sono elencate nella tabella allegata al decreto e, accanto ad ognuna di esse, è indicato il periodo di tempo durante il quale all'interessato non deve essere rilasciato il DURC.

In proposito va anzitutto chiarito che, come espressamente previsto dal Decreto, le violazioni in questione devono essere accertate “*con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi*”. In sostanza, pertanto, ai fini dell'impedimento al rilascio di un DURC, dette violazioni devono essere state accertate con sentenza passata in giudicato ovvero con ordinanza ingiunzione (evidentemente non impugnata); viceversa, l'estinzione delle violazioni attraverso la procedura della prescrizione obbligatoria ovvero, per quanto concerne le violazioni amministrative, attraverso il pagamento in misura ridotta ex art. 16 della L. n. 689/1981 non integra il presupposto della causa ostativa.

Tenuto presente che le cause ostative sono costituite da violazioni penali o amministrative commesse da una persona fisica, identificata dal Decreto nel datore di lavoro o nel dirigente responsabile dell'impresa, l'eventuale sostituzione del trasgressore non determina il venir meno della causa ostativa stessa nei confronti dell'impresa in quanto la “sanzione interdittiva” esplica la sua efficacia non sul piano soggettivo ma sul piano oggettivo della persona giuridica coinvolta nella violazione.

Per quanto attiene alla efficacia della “sanzione accessoria” rappresentata dal non rilascio del DURC in conseguenza delle violazioni elencate nella tabella A allegata al Decreto, si pone il problema di determinarne l'ambito operativo e cioè di verificare se essa operi sia con riferimento agli appalti, alle sovvenzioni comunitarie ed ai benefici normativi e contributivi, ovvero sia limitata solo a queste ultime agevolazioni.

Al riguardo occorre sottolineare che un conto è introdurre una disciplina unitaria riferita alle modalità di rilascio ed ai contenuti analitici del DURC, per rispondere ad evidenti esigenze di armonizzazione dei profili operativi e procedurali in materia, un conto è invece estendere la portata degli effetti legati al mancato rilascio del Documento oltre l'ambito esplicitamente delineato dall'art. 1, comma 1176, della L. n. 296/2006. Va infatti sottolineato che tale disposizione normativa, che rappresenta la fonte primaria di legittimazione del Decreto, fa esplicito riferimento al DURC finalizzato alla fruizione dei benefici normativi e contributivi e pertanto deve ritenersi che l'ambito di efficacia delle cause ostative connesse alla violazione della disciplina in materia di

tutela delle condizioni di lavoro – cause che peraltro incidono direttamente sui diritti soggettivi degli interessati – non possa essere esteso al DURC rilasciato in occasione di appalti pubblici e privati ma sia da riferirsi al DURC richiesto ai soli fini della fruizione dei predetti benefici normativi e contributivi.

Nel complessivo quadro ordinamentale, infatti, la disciplina normativa procede a tipizzare le specifiche cause interdittive che incidono sulla possibilità di svolgere o continuare a svolgere la normale attività d'impresa, cause che vanno interpretate, proprio per i gravi effetti che comportano, secondo una logica di tassatività piuttosto che di estensione analogica.

In tal senso, è possibile fare riferimento ad alcune previsioni in materia di appalti e anche alla più recente normativa in materia di cause interdittive legate alla violazione della disciplina prevenzionistica. Va infatti rilevato che, relativamente alla materia degli appalti, le violazioni alla disciplina sulla salute e sicurezza dei lavoratori già rappresentano “causa ostativa” in quanto, ai sensi dell'art. 38, comma 1 lett. e), sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti i soggetti “*che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio [dei contratti pubblici]*”. Anche in materia di responsabilità amministrativa delle imprese, va ricordato che la L. n. 123/2007, modificando l'art. 25 del D.Lgs. n. 231/2001, ha inserito una specifica disposizione (art. 25 *septies*, comma 2) secondo cui, in caso di condanna per i delitti di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, all'impresa vengono applicate le sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, della citata legge fra le quali è già previsto “*il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione*”.

In sostanza, quindi, stante la previsione da parte del Legislatore di specifiche ipotesi di sanzioni “accessorie” di natura interdittiva collegate alla violazione della normativa lavoristica e di tutela delle condizioni di lavoro, appare maggiormente in linea con il quadro regolatorio complessivo una interpretazione che, sia sotto il profilo letterale che sistematico, circoscriva l'efficacia delle citate “cause ostative” al rilascio del DURC ai soli profili concernenti la fruizione dei benefici normativi e contributivi.

Efficacia del provvedimento (art. 10)

La disposizione ha previsto un periodo di *vacatio* di 30 giorni dalla pubblicazione del Decreto in Gazzetta Ufficiale (in vigore pertanto dal 31 dicembre u.s.). L'esatta individuazione della data di entrata in vigore del Decreto assume rilevanza in particolare ai fini della insorgenza delle cause ostative legate alle violazioni in materia di tutela delle condizioni di lavoro, in quanto l'efficacia

interdittiva degli illeciti individuati nella tabella A opera solo per le condotte poste in essere successivamente all'entrata in vigore dello stesso Decreto.

Benefici “normativi e contributivi”

Come anticipato, l'art. 1, comma 1175, della legge Finanziaria per il 2007 prevede che il rilascio di un Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) regolare – unitamente agli *“altri obblighi di legge” ed al “rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”* – sia condizione necessaria per la fruizione di benefici *“normativi e contributivi”*.

La rilevanza della disposizione impone pertanto un necessario approfondimento della nozione di beneficio normativo e di beneficio contributivo *“previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale”*.

In linea generale va rilevato che il concetto di beneficio richiama inevitabilmente il rapporto fra *“regola ed eccezione”* in quanto, a fronte di una disciplina generale che impone oneri di carattere economico-patrimoniale ad una generalità di soggetti, il beneficio si configura come una *“eccezione”* nei confronti di coloro che in presenza di specifici presupposti soggettivi sono ammessi ad un trattamento agevolato che riduce o elimina totalmente tali oneri.

Per quanto attiene ai benefici contributivi, pertanto, gli stessi sembrano potersi individuare in quegli sgravi collegati alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro che rappresentano una deroga all'ordinario regime contributivo, deroga che però non configura una ipotesi agevolativa nel caso in cui lo sgravio non sia costruito come *“abbattimento”* di una aliquota più onerosa, calcolata secondo i normali parametri statistico-attuariali, ma rappresenti la *“regola”* per un determinato settore o categoria di lavoratori.

Di conseguenza, non rientrano nella nozione in esame quei regimi di *“sottocontribuzione”* che caratterizzano interi settori (agricoltura, navigazione marittima, ecc.), territori (zone montane, zone a declino industriale ecc.) ovvero specifiche tipologie contrattuali (apprendistato) con una *“speciale”* aliquota contributiva prevista dalla legge, ambiti nei quali il totale abbattimento o la riduzione dell'onere economico-patrimoniale nei confronti della platea dei destinatari costituisce l'ipotesi ordinaria, in quanto l'intervento a carico del bilancio statale, dettato da ragioni di carattere politico-economico, prescinde da specifiche ed ulteriori condizioni richieste al soggetto beneficiario.

Ne consegue che, laddove in questi stessi ambiti, siano invece previste – rispetto al regime generale di sottocontribuzione – ulteriori agevolazioni di carattere contributivo non generalizzate a

tutti gli operatori del settore ma legate a specifici presupposti o condizioni poste in essere solo da alcuni di essi queste ultime, ripristinandosi la logica di "regola e di eccezione", possono considerarsi benefici nel senso anzidetto e quindi condizionati al possesso del DURC.

Detta categoria di benefici è dunque individuata, sia pur a meri fini esemplificativi e non esaustivi, nell'elenco allegato alla presente circolare.

In ordine invece ai benefici "*normativi*", gli stessi sembrano potersi identificare in tutte quelle agevolazioni che operano su un piano diverso da quello della contribuzione previdenziale ma sempre di natura patrimoniale e comunque sempre "*in materia di lavoro e legislazione sociale*". In tale nozione, pertanto, sembrano rientrare quelle agevolazioni di carattere fiscale nonché i contributi e le sovvenzioni previste dalla normativa statale, regionale o da atti a valenza comunque normativa connesse alla costituzione e gestione dei rapporti di lavoro (ad es. cuneo fiscale, credito di imposta per nuove assunzioni effettuate in ambiti territoriali o settoriali determinati).

IL DIRETTORE GENERALE *ad interim*

Dott. Massimo Pianese



PP

DP