



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

**Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Direzione generale per l'Attività Ispettiva**

30/04/2015

Oggetto: AG/34/15/AP Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - richiesta di parere sulla bozza di decreto interministeriale da emanarsi ai sensi dell'articolo 4 del d.l. n. 34/2014 (conv. da l. n. 78/2014), recante “Semplificazioni in materia di documento unico di regolarità contributiva”

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 11 febbraio 2015, prot. n. 15157, si rappresenta che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 28-30 aprile 2015, ha approvato le seguenti considerazioni.

Al fine di fornire i richiesti chiarimenti, in relazione al corretto svolgimento degli adempimenti previsti in materia di DURC, per effetto dell'introduzione del c.d. “Durc on line”, ovvero se possa ritenersi soddisfatto il requisito di cui all'articolo 38, comma 1, lettera i) del d.lgs. n. 163/2006 e se possa pertanto ritenersi superata la dichiarazione sostitutiva di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006; nonché in ordine alle questioni inerenti la regolarità contributiva per le imprese che abbiano fatto domanda di concordato con continuità aziendale, occorre preliminarmente ricostruire il quadro giuridico di riferimento.

L'articolo 4 del d.l. n. 34/2014, “Semplificazioni in materia di documento di regolarità contributiva”, definisce al comma 1 che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2, la verifica della regolarità contributiva nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile potrà essere effettuata da chiunque ne abbia interesse, con modalità esclusivamente elettroniche e in tempo reale, mediante un'interrogazione che ha validità di 120 giorni dalla data di acquisizione e sostituisce ad ogni effetto il Documento unico di regolarità contributiva, ovunque previsto.

Il comma successivo deferisce ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per i profili di competenza, con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentiti l'INPS, l'INAIL e la Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili, la definizione dei requisiti di regolarità, i contenuti, le modalità di verifica, nonché le ipotesi di esclusione. Il decreto legge definisce anche i criteri cui deve ispirarsi il decreto interministeriale, tra i quali rilevano, in particolare, che “*la verifica in tempo reale della regolarità riguarda i pagamenti scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata, a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive*” e che la verifica avviene tramite un'unica interrogazione, indicando esclusivamente il codice fiscale, presso gli archivi di INPS, INAIL e Casse Edili, che operano in integrazione e riconoscimento reciproco.

Il comma 3 stabilisce poi che “*l'interrogazione eseguita ai sensi del comma 1 assolve all'obbligo di verificare la sussistenza del requisito di ordine generale di cui all'articolo 38, comma 1, lettera i) del d. lgs. n. 162/2006 presso la*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dall'articolo 62-bis del d.lgs. n. 82/2005".

Come noto, la disciplina del codice dei contratti pubblici inserisce tra i requisiti generali di cui all'articolo 38, quello della regolarità contributiva, prevedendo, alla lettera i), che il concorrente e il contraente non abbiano commesso "gravi violazioni, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali" e definendo altresì la soglia di gravità delle violazioni, in quelle ostative al rilascio del DURC. Tale requisito viene dichiarato dal concorrente in sede di partecipazione alla gara.

All'articolo 6 del d.p.r. n. 207/2010 è poi sancita la disciplina del Documento di regolarità contributiva in materia di contratti pubblici: esso attesta la regolarità contributiva e le amministrazioni acquisiscono d'ufficio il DURC per la verifica della dichiarazione sostitutiva di cui all'articolo 38, all'aggiudicazione, alla stipula del contratto, al pagamento degli stati avanzamento lavori e al collaudo.

Inoltre, il sistema di verifica dei requisiti generali, e quindi anche della regolarità contributiva, presuppone che essi vengano verificati in capo a tutti i concorrenti, compresi tutti i componenti dei soggetti plurimi di cui all'articolo 34 del d.lgs. n. 163/2006, nonché sui soggetti ausiliari, di cui i concorrenti si avvalgono ai sensi dell'articolo 49 e sui subappaltatori. Il requisito di regolarità contributiva, alle condizioni di legge, deve essere posseduto per tutta la durata della gara e per tutta l'esecuzione contrattuale.

Analizzando più specificamente la bozza di decreto inviata dal Ministero del Lavoro si evince quanto segue.

All'articolo 1 sono definiti i soggetti abilitati ad effettuare la verifica della regolarità contributiva, che comprendono, per i profili di pertinenza del presente parere, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) del d.p.r. n. 207/2010 e gli organismi SOA.

La verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse Edili, da parte dei soggetti legittimati, avviene, ai sensi dell'articolo 2, in tempo reale e dal suo esito positivo viene generato un documento, che sostituisce ad ogni effetto il Documento di regolarità contributiva. Tale verifica attiene ai pagamenti dovuti dall'impresa scaduti sino all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata, a condizione che sia scaduto anche il termine di presentazione delle relative denunce retributive.

Il successivo articolo 3 definisce le ipotesi in cui sussiste la regolarità e indica altresì la soglia di "scostamento non grave tra le somme dovute e quelle versate" fissandola ad un importo pari o inferiore ad euro 150.

Qualora l'interrogazione effettuata non determini un esito positivo, è previsto, all'articolo 4, che venga trasmesso all'interessato tramite PEC un invito a regolarizzare il debito entro 15 giorni, con indicazione delle cause di irregolarità rilevate da ciascun ente di controllo. L'invio dell'invito a regolarizzare "impedisce ulteriori verifiche e ha effetto per tutte le interrogazioni intervenute durante il predetto termine di 15 giorni e comunque per un periodo non superiore a 30 giorni dall'interrogazione che lo ha originato". Qualora la regolarizzazione intervenga entro il termine di 15 giorni previsto, il sistema genera il documento di regolarità contributiva; qualora invece decorra inutilmente il termine per regolarizzare, "la risultanza



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

negativa della verifica è comunicata ai soggetti che hanno effettuato l'interrogazione con indicazione degli importi e delle cause di irregolarità".

È altresì previsto che la verifica sia attivata dai soggetti legittimati tramite un'unica interrogazione negli archivi INPS, INAIL e Casse Edili e che, qualora in riferimento al soggetto di cui si chiede la verifica, sia stato già emesso il documento di regolarità in corso di validità, la procedura rinvii al documento medesimo.

Sono poi definiti i contenuti del documento, generato dall'esito positivo dell'interrogazione, tra cui rilevano, in particolare, la data di effettuazione della verifica e quello di scadenza di validità, che, in attuazione di quanto previsto dal d.l. n. 34/2010, ha durata di 120 giorni.

La bozza del decreto contiene, altresì, l'indicazione delle cause ostative al rilascio del documento di regolarità, all'articolo 8, nonché un sistema transitorio di esclusioni dall'applicazione del nuovo sistema (non oltre il 1° gennaio 2017), che restano assoggettate al sistema previgente di rilascio del DURC.

È, inoltre, precisato che, per il medesimo periodo transitorio, restano assoggettate alle previgenti modalità di rilascio del DURC le ipotesi per le quali la verifica di cui all'articolo 6 non è possibile per l'assenza delle informazioni negli archivi informatizzati di INPS, INAIL e Casse Edili.

È infine inserita una disposizione contenente norme di coordinamento che indica le disposizioni abrogate, in quanto incompatibili con il nuovo sistema e stabilisce che *"il documento di cui all'articolo 7 soddisfa il possesso del requisito indicato all'articolo 38, comma 1, lettera i) del d. lgs. n. 163/2006, nonché assolve all'obbligo della presentazione della dichiarazione sostitutiva di cui agli articoli 44-bis e 46, comma 1, lettera p) del d.p.r. n. 445/2000, ovunque prevista."*

Pertanto, in relazione alla bozza di decreto prodotta è possibile evidenziare le seguenti osservazioni.

1. Il procedimento di verifica

Per quanto concerne il procedimento di verifica ed, in particolare, le ipotesi in cui, in esito ad un'interrogazione, il sistema rilevi una irregolarità contributiva, per le quali è previsto l'invio all'interessato debitore di un invito a regolarizzare (che, di fatto, sembra sospendere gli effetti dell'interrogazione per il tempo necessario all'eventuale regolarizzazione), potrebbe ipotizzarsi la previsione di un avvertimento in via informatica, nei confronti di qualunque soggetto richiedente, della situazione di regolarizzazione in corso, nonché di un aggiornamento, in tempo reale, dei relativi esiti. Ciò potrebbe essere particolarmente utile alle amministrazioni aggiudicatrici che effettuano le verifiche di rito sui concorrenti o sui contraenti nei casi indicati dall'ordinamento.

Inoltre, il secondo comma dell'articolo 9 stabilisce che nel periodo transitorio (di cui al comma 1, e quindi non oltre il 1° gennaio 2017) restano assoggettate alle previgenti modalità di rilascio del DURC le ipotesi per le quali la verifica di cui all'articolo 6 non sia possibile per assenza delle necessarie informazioni negli archivi informatizzati. Tale ipotesi potrebbe necessitare di una specifica comunicazione alle amministrazioni aggiudicatrici che effettuano la verifica ai sensi del nuovo decreto al fine di conoscere se, per indisponibilità di informazioni, saranno ancora attive le vecchie modalità per l'interrogazione.

2. La dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'articolo 38, comma 1 lettera i) e comma 2



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

Il decreto interministeriale precisa che il documento di regolarità contributiva soddisfa il possesso del requisito dell'articolo 38, lettera i), nonché assolve all'obbligo di dichiarazione sostitutiva di cui al d.p.r. n. 445/2000.

Il d.l. n. 34/2014 stabilisce che l'interrogazione assolve all'obbligo di verificare la sussistenza del requisito generale di cui all'articolo 38 presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, senza fare alcun riferimento alle dichiarazioni sostitutive di cui al d.p.r. n. 445/2000. La *ratio* della norma appare quella di eliminare dalle verifiche presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici della regolarità contributiva, ma non specificamente quella di eliminare la relativa autodichiarazione.

Al riguardo e con specifico riferimento alla normativa dei contratti pubblici potrebbero, infatti, verificarsi alcune difficoltà applicative derivanti dall'eliminazione della dichiarazione in questione.

In via preliminare, l'articolo 38, lettera i) si fonda, come tutto l'impianto della norma, sulle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2 e, di fatto, tale sistema non appare di per sé incompatibile con le nuove disposizioni in materia di regolarità contributiva: la disposizione codicistica, infatti, effettua un rinvio dinamico alle disposizioni normative in materia di contributi previdenziali e assistenziali, con l'effetto che una modifica della modalità di verifica della regolarità contributiva non necessariamente determina un impatto sul sistema di dichiarazioni e la relativa *ratio* che caratterizza i requisiti in questione. A ciò si aggiunga che l'eliminazione della dichiarazione potrebbe impattare sulla vigente disciplina in materia di avvalimento e subappalto.

La previsione che elimina la dichiarazione sostitutiva, come riportata nella bozza in oggetto, considerato l'attuale assetto normativo in materia di contratti pubblici, potrebbe, di fatto, necessitare di un'apposita modifica legislativa, da inserirsi nell'ordinamento mediante norma di pari grado, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco e delle specifiche finalità perseguite dal legislatore in materia.

Ed ancora, l'eventuale abolizione della dichiarazione sostitutiva in materia di contratti pubblici, per i profili di cui all'articolo 38, comma 1, lettera i), potrebbe porre alcune problematiche di compatibilità con il contenuto dispositivo della nuova direttiva appalti, la direttiva 2014/24/UE, che all'articolo 59, introduce nell'ordinamento europeo il "documento di gara unico europeo", che consiste proprio in un'autodichiarazione aggiornata dei requisiti del concorrente, tra cui anche le cause di esclusione dell'articolo 57, che comprendono altresì gli obblighi contributivi. Un documento, quello di gara unico europeo, finalizzato proprio a comportare una notevole semplificazione e vantaggi sia alle amministrazioni che agli operatori economici.

Infine, tenuto conto che nel periodo transitorio previsto, per le ipotesi in cui il sistema informatico di nuova implementazione non dispone delle necessarie informazioni nei propri archivi informatizzati è sancita la permanenza del sistema di verifica previgente ed essendo tale circostanza non conoscibile a monte dalle amministrazioni che indicano una procedura, ma soltanto a valle, al momento della verifica appunto, il mantenimento dell'autodichiarazione di cui all'articolo 38 potrebbe garantire una maggiore certezza sia per le amministrazioni sia per gli operatori economici che intendono partecipare alle procedure.

3. La regolarità contributiva dei soggetti sottoposti a procedure di cui al r.d. 16 marzo 1942 n. 267

Per quanto concerne le questioni interpretative in materia di regolarità contributiva dei soggetti sottoposti alle procedure di cui al r.d. 16 marzo 1942 n. 267 ed, in particolare, delle imprese che



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il Presidente

abbiano fatto domanda di ammissione alle procedure di concordato con continuità aziendale, richiamate all'articolo 5 dell'emanando decreto, si rappresenta che questa Autorità nella determinazione n. 3 del 23 aprile 2014 ha fornito "Criteri interpretativi in ordine alle disposizioni contenute nell'art. 38, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 163/2006 afferenti alle procedure di concordato preventivo a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 186-bis della legge fallimentare (concordato con continuità aziendale)", al fine di chiarire alcune questioni interpretative e specifici problemi applicativi inerenti la partecipazione alle procedure di gara o l'esecuzione dei contratti dei soggetti ammessi alle procedure di concordato con continuità aziendale.

Quanto ai profili attinenti, più specificamente, all'eventuale impatto dei debiti contributivi sulla procedura di concordato con continuità aziendale, la questione, non di specifica pertinenza dell'Autorità, potrebbe essere approfondita presso il Ministero della Giustizia, competente in materia.

Raffaele Cantone