

Attività di vigilanza e documento unico di regolarità contributiva

Danilo Papa Responsabile area giuridica e attività di interpello D.G. Attività ispettiva del Ministero del lavoro

Il Ministero del lavoro, con risposta ad interpello 9 luglio 2008, n. 21, si pronuncia sulla valenza del Documento unico di regolarità contributiva nell'ambito di una verifica ispettiva

Il Legislatore degli ultimi anni ha progressivamente ampliato gli ambiti di utilizzo del Documento unico di regolarità contributiva (Durc). Dal 2002 il Durc costituisce uno strumento indispensabile ai fini degli appalti pubblici, giacché è obbligatoria la sua presentazione alla stazione appaltante «a pena di revoca dell'affidamento»⁽¹⁾. Dall'anno successivo se ne prevede l'utilizzo nell'ambito degli appalti privati in edilizia; l'art. 86, comma 10, del Dlgs n. 276/2003, modificando il Dlgs n. 494/1996, stabilisce infatti che il committente o responsabile dei lavori deve richiedere un certificato di regolarità contributiva rilasciato, oltre che dall'Inps e dall'Inail, «anche dalle Casse edili le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un Documento unico di regolarità contributiva». Ancora, l'art. 10, comma 7, del Dl n. 203/2005 (conv. da legge n. 248/2005), recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria» ha previsto che per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitarie le imprese di tutti i settori sono tenute a presentare il Durc. La disposizione è ripresa dall'art. 1, comma 553, della legge n. 266/2005 (Finanziaria 2006), con la precisazione che i benefici e le sovvenzioni comunitarie in questione sono quelli «per la realizzazione di investimenti»⁽²⁾.

L'anno successivo l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), ha infine stabilito che i benefici normativi e contributivi

previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale⁽³⁾ sono subordinati al possesso del Durc, oltre al rispetto degli «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».

Da questa e dalle altre norme indicate appare dunque evidente che il Durc costituisce ad oggi un elemento pressoché indispensabile per la stessa sopravvivenza dell'impresa che, in mancanza del Documento, non può operare in appalti pubblici, in appalti privati in edilizia e non può usufruire di benefici e sovvenzioni comunitarie «per la realizzazione di investimenti» e di benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.

Scenari passati e futuri

Dall'ambito degli appalti pubblici e degli appalti privati in edilizia, il Durc ha «rischiato» di essere richiesto per qualsiasi tipologia di appalti. Precedentemente all'intervento abrogativo da parte del Dl n. 97/2008⁽⁴⁾, il cd. Decreto Bersani⁽⁵⁾, unitamente al Dm n. 74 del 25 febbraio 2008, avevano introdotto un sistema di esclusione dalla responsabilità solidale per ritenute fiscali e contributi previdenziali e assicurativi, per l'appaltatore nei confronti del subappaltatore, a condizione di una verifica del corretto adempimento dei relativi obblighi anche attraverso la presentazione del Documento unico di regolarità contributiva. Il sistema prevedeva la stessa verifica da parte del committente nei confronti degli appaltatori⁽⁶⁾ prima del pagamento del dovuto, pena l'irrogazione di una

(1) Così art. 2, comma 1, Dl n. 210/2002 (conv. da legge n. 266/2002).

(2) La legge n. 266/2005 sembrerebbe pertanto aver ristretto il campo di applicazione dell'art. 10 del Dl n. 203/2005 giacché, se quest'ultimo si ritenesse comunque pienamente efficace, la previsione di Finanziaria avrebbe scarso significato.

(3) V. la circolare n. 5/2008 del Ministero del lavoro.

(4) V. in particolare l'art. 3, comma 8, del decreto.

(5) Per l'esattezza i commi da 29 a 34 dell'art. 35 del Dl n. 223/2006 (conv. da legge n. 248/2006).

(6) Ciò non è stato esplicitamente chiarito dal Dm n. 74 ma poteva evincersi dallo stesso art. 35 del Dl n. 223/2006, laddove si prevedeva che il committente verificasse la documentazione degli appaltatori e degli «eventuali» subappaltatori.

sanzione amministrativa da € 5.000 ad € 200.000⁽⁷⁾. Insomma, il sistema creato avrebbe esteso in maniera esponenziale le richieste di certificazione contributiva, in quanto il possesso del Durc risultava necessario per l'appaltatore, al fine di eliminare il vincolo della responsabilità solidale e, per il committente, al fine di non incorrere nella eventuale sanzione amministrativa.

In un prossimo futuro, il Durc sembra avviato a certificare non solo la regolarità «formale» degli adempimenti contributivi da parte dei datori di lavoro ma anche a certificare una regolarità «sostanziale» dell'impresa. Il riferimento evidentemente è quello agli indici di congruità (peraltro già introdotti nell'ambito di alcune normative regionali) che, secondo gli abrogati commi 1173 e 1174 della legge n. 296/2006, comporta una verifica «del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie». Sul punto va detto che, nonostante l'abrogazione di tali disposizioni da parte del Dl n. 112/2008⁽⁸⁾, nella bozza del terzo decreto correttivo al codice dei contratti pubblici si legge che «al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato. Tale congruità, per servizi e forniture, è verificata ai sensi dell'articolo 1, commi 1173 e 1174, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per lavori è verificata in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali». In definitiva, nell'emanando provvedimento correttivo al Dlgs n. 163/2006 vi è un riferimento a norme non più in vigore, il che potrebbe intendersi come una sopravvivenza delle stesse da verificare tuttavia in sede di conversione del Dl n. 112/2008.

La risposta ad interpello

L'utilizzo del Documento unico di regolarità contributiva, secondo quanto chiarito dalla Direzione generale per l'Attività ispettiva, sembra ora occupare nuovi spazi. Dall'ambito degli appalti e dei benefici normativi e contributivi, il Durc entra in quello dell'attività di vigilanza. Il Consiglio Nazio-

nale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro ha infatti chiesto chiarimenti sulla valenza del Documento nell'ambito di una verifica ispettiva e, in particolare, sulla «possibilità di esibire, agli organi di vigilanza, il suddetto Documento, ancorché scaduto, in luogo delle attestazioni di pagamento coincidenti con il periodo di regolarità dallo stesso certificato, al fine di provare la correttezza contributiva dell'impresa». Sul punto il Ministero, senza troppe perplessità, ritiene che il rilascio del Durc valga ad attestare la regolarità della contribuzione, per il periodo di validità del Documento stesso, con riguardo sia alla correttezza sia alla correntezza delle denunce periodiche e dei relativi versamenti. In tal senso, pertanto, l'azienda in possesso di Durc potrà produrre al personale ispettivo il Documento stesso in sostituzione delle attestazioni di pagamento coincidenti con il periodo di regolarità certificato.

La scelta interpretativa in realtà prende atto di quanto già avviene in alcune realtà territoriali, in cui il personale ispettivo si limita a prendere atto della certificazione unitaria di regolarità contributiva in luogo di una verifica analitica dei singoli versamenti. Ciò, peraltro, si pone come forte elemento di semplificazione documentale, sia per i datori di lavoro che per gli organi di vigilanza che, in presenza di un Durc regolare, non saranno tenuti ad effettuare ulteriori controlli. A ciò va però aggiunto che ad oggi i datori di lavoro non possono richiedere il Durc se non per le causali già previste dalla normativa in vigore (appalti pubblici, appalti privati in edilizia, benefici normativi e contributivi ecc.) e non per una sua esibizione in caso di visita ispettiva. Pertanto solo qualora il datore di lavoro sia un possessore di un Durc rilasciato ad altri fini potrà utilizzarlo in tal senso. In futuro non sono comunque da escludere ulteriori sviluppi volti a consentire al personale ispettivo del Ministero del lavoro di accedere in via informatica alle banche dati degli Istituti previdenziali. Da ultimo il Ministero ricorda che - secondo quanto già chiarito nelle passate interpretazioni amministrative - il Durc non ha effetti liberatori per l'impresa riguardo agli obblighi contributivi, «restando impregiudicata l'azione degli Enti previdenziali per l'accertamento ed il recupero di eventuali somme che successivamente dovessero risultare dovute».

(7) In realtà la sanzione era altresì condizionata ad una effettiva irregolarità negli adempimenti previdenziali e fiscali «connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati»; pertanto, pur in assenza di verifica documentale, la sanzione non scattava se in un momento successivo al pagamento del dovuto da parte del committente tali adempimenti previdenziali e fiscali risultavano comunque regolari.

(8) V. art. 39, comma 10 lett. n), del decreto.

Ministero del lavoro

Risposta a interpello 9 luglio 2008, n. 21

Oggetto: Art. 9, Dlgs. n. 124/2004 - Durc - Attestazioni di pagamento coincidenti con il periodo di regolarità certificato

Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro ha avanzato richiesta d'interpello per conoscere il parere di questa Direzione generale riguardo alla valenza del Documento

unico di regolarità contributiva (Durc) ed in particolare alla possibilità di esibire, agli organi di vigilanza, il suddetto Documento, ancorché scaduto, in luogo delle attestazioni di pagamento coincidenti con il periodo di regolarità dallo stesso certificato, al fine di provare la «correttezza» contributiva dell'impresa.

Com'è noto il Durc è un atto certificativo a carattere ricognitivo rilasciato, a richiesta dell'interessato, dall'Inps, dall'Inail e, previa apposita Convenzione con i predetti Istituti, da «altri Istituti che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria» nonché, nel settore dell'edilizia, dalle Casse edili in possesso dei requisiti richiesti dal Dm 24 ottobre 2007.

Ai sensi dell'art. 5 del predetto Dm, attraverso il Durc è attestata la regolarità contributiva, dell'impresa qualora via sia correttezza degli adempimenti mensili o comunque periodici, corrispondenza tra versamenti effettuati e versamenti accertati dagli Istituti come dovuti, nonché inesistenza di inadempienze in atto.

In caso di richiesta di rateizzazione per la quale l'Istituto competente abbia espresso parere favorevo-

le, la regolarità contributiva risulta attestata dalla data indicata nella richiesta e, ove questa manchi, dalla data in cui si effettua la verifica, nel rispetto dei termini stabiliti per il rilascio del

documento o per la formazione del silenzio assenso.

Alla luce di quanto sopra e in risposta al quesito avanzato, si deve ritenere che il rilascio del Durc valga ad attestare la regolarità della contribuzione, per il periodo di validità del Documento stesso, con riguardo sia alla correttezza sia alla correttezza delle denunce periodiche e dei relativi versamenti.

Ne consegue che l'azienda in possesso di Durc, al fine di comprovare la correttezza dei pagamenti dovuti, possa produrre agli organi di vigilanza il Documento stesso in sostituzione delle attestazioni di pagamento coincidenti con il periodo di regolarità certificato.

Va sottolineato, peraltro, che il Durc non ha effetti liberatori per l'impresa riguardo agli obblighi contributivi, restando impregiudicata l'azione degli Enti previdenziali per l'accertamento ed il recupero di eventuali somme che successivamente dovessero risultare dovute.

Si evidenzia, infine, che l'utilizzo della dichiarazione di regolarità non rispondente a verità integra la fattispecie penalmente rilevante di uso di atto falso.

Dottori agronomi e forestali tra i soggetti abilitati per conto dei datori agricoli

INPS - CIRCOLARE 9 LUGLIO 2008, N. 72

Oggetto: Soggetti abilitati alla trasmissione telematica della modulistica «denuncia aziendale - Da» e «dichiarazione trimestrale di manodopera - Dmag» per conto dei datori di lavoro agricoli.

Sommario: 1. Dottori agronomi e Dottori forestali iscritti ai rispettivi Albi; 2. Modalità operative per il rilascio del Pin e/o richiesta di abilitazione al servizio di trasmissione telematica.

1. Dottori agronomi e dottori forestali iscritti ai rispettivi Albi. Facendo seguito a quanto previsto dalla circolare n. 45 del 7 aprile 2008 la competenza a rappresentare i datori di lavoro agricoli nei rapporti con l'Inps è estesa ai professionisti iscritti agli Albi dei Dottori agronomi e dei Dottori forestali. L'elenco dei soggetti abilitati a svolgere gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, di cui all'art. 1, comma 1, della legge 11 gennaio 1979, n. 12, contenuto nella circ. n. 100 del 22 settembre 2006, è, pertanto, integrato con i Dottori agronomi e i Dottori forestali.

2. Modalità operative per il rilascio del Pin e/o richiesta abilitazione al servizio trasmissione telematica. La richiesta di abilitazione al servizio di trasmissione telematica delle Denunce aziendali (Da) e delle Denunce trimestrali (Dmag) potrà essere inoltrata utilizzando il modulo disponibile sul sito www.inps.it (Servizi online - Per tipologia di utente: Aziende, consulenti e professionisti - Modelli Da: trasmissione telematica - Modulo per la richiesta abilitazione ai servizi) ad una qualsiasi sede dell'Inps, indipendentemente dalla ubicazione territoriale dei datori di lavoro per i quali verrà effettuata la trasmissione delle denunce. I Dottori agronomi e i Dottori forestali devono altresì presentare, unitamente alla richiesta di abilitazione al servizio, una dichiarazione (con indicazione del codice fiscale e denominazione anagrafica) per autocertificare l'elenco delle aziende che hanno rilasciato loro delega.