

LINEE GUIDA ALLE STRUTTURE UNIVERSITARIE IN MATERIA DI DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITA' CONTRIBUTIVA:

Normativa generale di riferimento:

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva (denominato per brevità DURC) è il certificato che, sulla base di un'unica richiesta, attesta contestualmente la regolarità di un'impresa per quanto concerne gli adempimenti INPS, INAIL e Cassa Edile verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento.

Il DURC viene acquisito dalle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle procedure di affidamento delle concessioni di servizi e degli appalti di lavori, servizi e forniture al fine di verificare l'assolvimento degli obblighi contributivi da parte dell'impresa aggiudicataria.

Quanto sopra in applicazione della disposizione di cui all'art.38 (*Requisiti di ordine generale*), comma 1, lett.i), del D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*) dove è espressamente stabilito che *“sono esclusi dalla 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 assistenziali e previdenziali”*.

In particolare, il DURC va richiesto:

- per gli appalti / subappalti di lavori pubblici in edilizia:
 - per la verifica della dichiarazione di regolarità contributiva;
 - per l'aggiudicazione dell'appalto;
 - per la stipula del contratto;
 - per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori;
 - per il collaudo ed il pagamento del saldo finale;
- per gli appalti di forniture:
 - per la verifica della dichiarazione di regolarità contributiva;
 - per l'aggiudicazione dell'appalto;
 - per la stipula del contratto;
 - per l'emissione dell'ordinativo di pagamento;
 - per il pagamento finale
- per gli appalti di servizi:
 - per la verifica della dichiarazione di regolarità contributiva;
 - per l'aggiudicazione dell'appalto;
 - per la stipula del contratto;
 - per l'atto della regolare esecuzione;
 - alla liquidazione (e pagamento) di ogni fattura
- per la gestione di servizi ed attività pubbliche in convenzione o concessione:
 - per la stipula della relativa convenzione o per il rilascio della relativa concessione

Il DURC ha validità mensile, e precisamente di 30 giorni dalla data del rilascio e risulta legato al singolo appalto limitatamente alla specifica fase in relazione alla quale è stato richiesto (ad esempio per la stipula del contratto ovvero per il pagamento dello stato di avanzamento dei lavori, ecc.); conseguentemente esso non risulta spendibile in altri appalti o per altre fasi riferite al medesimo appalto.

Nel caso di un DURC negativo, che cioè attesti una posizione di irregolarità contributiva dell'impresa nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile, oltre alle ordinarie azioni di recupero crediti da parte degli enti, a seconda della specifica fase per cui il DURC è stato richiesto, la stessa perderà l'aggiudicazione (o revoca) dell'appalto ovvero non potrà stipulare il relativo contratto o ancora non avrà diritto al pagamento dei SAL o delle liquidazioni finali, ecc..

La disciplina concernente le modalità di rilascio ed i contenuti analitici del DURC è contenute nel Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 24 ottobre 2007 (*Documento Unico di Regolarità Contributiva*) e da una serie di circolari esplicative emanate dallo stesso Ministero e dall'INAIL.

La citata normativa ha recentemente subito un'importante modificazione per effetto del comma 10 dell'art.16-bis (*Misure di semplificazione per le famiglie e le imprese*) della Legge n.2/2009, di conversione del D.L. n.185/2008 (*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale*), dove è stabilito che *“le stazioni appaltanti pubbliche acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio, in tutti i casi in cui è richiesto dalla legge”*.

L'obbligo di richiedere il DURC agli enti ovvero istituti abilitati al relativo rilascio – come successivamente chiarito anche dall'INAIL – è esclusivamente a carico delle p.a. in qualità di stazioni appaltanti, che vi provvedono attraverso apposita procedura telematica allo scopo predisposta.

Le problematiche connesse alla verifica della regolarità contributiva per gli acquisti effettuati dalle strutture decentrate – le spese in economia:

La normativa in materia, sinteticamente descritta nel precedente paragrafo, è testualmente riferita agli appalti pubblici senza regolamentare in modo puntuale le cd. acquisizioni o spese in economia. Rilevato che le strutture decentrate dell'Ateneo (Dipartimenti e Centri dotati di autonomia di gestione) provvedono, di norma, agli acquisti di beni e servizi di cui necessitano non attraverso l'esperimento di procedure ad evidenza pubblica (le gare di appalto vere e proprie) bensì attraverso forme semplificate di acquisto (le cd. spese in economia), sorge il problema di definire linee operative alle quali le stesse devono attenersi.

In relazione a tale tipologia di acquisto – come si è già detto - il DURC non trova puntuale regolamentazione: l'unico riferimento in merito, è rappresentato dall'art.125 (*Lavori, servizi e forniture in economia*) del D.Lgs. n.163/2006 e s.m.i., comma 12, dove è stabilito che *“l'affidatario di lavori, servizi, forniture in economia deve essere in possesso dei requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria prescritta per prestazioni di pari importo affidate con le procedure ordinarie di scelta del contraente”*.

Dall'interpretazione letterale di tale disposizione – ulteriormente confortata da puntuali indicazioni in tal senso da parte del Ministero del Lavoro e della Ragioneria Generale dello Stato - deriva l'obbligo di procedere all'acquisizione del DURC anche con riferimento agli acquisti di beni e servizi effettuati in economia, eccezion fatta per gli acquisti effettuati attraverso il ricorso alla cd. “amministrazione diretta”, con la quale si intende una procedura – per lo più seguita nel campo dell'acquisizione dei servizi – nella quale il responsabile del procedimento allo scopo nominato organizza ed esegue i servizi per mezzo di personale dipendente o eventualmente assunto per l'occasione, o utilizzando mezzi propri o appositamente noleggiati.

Laddove l'acquisizione del bene / servizio richiesto è invece effettuata previa negoziazione con un fornitore / prestatore di servizi esterno, le strutture dovranno procedere all'acquisizione del DURC prima di poter procedere alla liquidazione / pagamento del corrispettivo dovuto per il bene / servizio.

I fattori di criticità riferiti agli acquisti in economia effettuati dalle strutture decentrate che necessitano di soluzione sono rappresentati dalla:

- a) definizione dell'importo di spesa in relazione al quale si dovrà procedere all'acquisizione del DURC;
- b) definizione delle modalità di gestione delle procedure connesse al rilascio / acquisizione del DURC

La definizione dell'importo:

Si premette che il Legislatore non ha provveduto alla preventiva fissazione di un importo minimo al quale vincolare la richiesta del DURC da parte delle p.a.; un'interpretazione letterale del citato disposto dell'art.125, comma 10, imporrebbe all'Università di procedere all'acquisizione del DURC per qualsivoglia acquisto effettuato indipendentemente dal relativo importo.

Di tale avviso risulta il Ministero del Lavoro che in risposta ad un'istanza di interpello¹ presentata dall'Università di Sassari ha precisato che *“il DURC va richiesto, senza alcuna eccezione, per ogni contratto pubblico, e dunque, anche nel caso degli acquisti in economia o di modesta entità”*.

E' del tutto evidente che un'interpretazione di questo tipo rappresenta, specie per acquisti di modesta entità, un notevole appesantimento dell'azione amministrativa, in considerazione dei tempi tecnici entro i quali lo sportello unico previdenziale deve procedere al rilascio del DURC (30 giorni dalla relativa richiesta). A ciò si deve altresì aggiungere un conseguente allungamento dei tempi di pagamento per i fornitori / prestatori di servizio, in evidente contrasto con la disposizione di cui all'art.9 della Legge n.102/2009 che impone alle p.a. l'adozione di specifiche misure organizzative atte a garantire la tempestività dei pagamenti delle somme dovute da parte della p.a., evitando la formazione di situazione debitorie pregresse.

Un orientamento teso all'introduzione di forme di semplificazione amministrativa è stato invece adottato dalla Ragioneria Generale dello Stato in risposta ad un quesito posto dalla Ragioneria territoriale di Salerno².

Nel citato parere, la Ragioneria dello Stato, pur confermando l'obbligo del DURC indipendentemente dagli importi e dalla tipologia di procedura utilizzata (evidenza pubblica ovvero acquisizione in economia), prevede la possibilità per le p.a. di introdurre forme di snellimento procedurale rappresentate dalla:

- esclusione per gli acquisti sul mercato elettronico da fornitori CONSIP s.p.a. in regime di convenzione, in considerazione del fatto che la verifica di regolarità contributiva ha già formato oggetto di verifica ex ante in sede di stipula della convenzione con Consip s.p.a.;
- esclusione dal rilascio del DURC per forniture / servizi di modesto importo, per i quali può essere sufficiente una dichiarazione sostitutiva ex art.46, comma 1, lett. p), del DPR n.445/2000, con contestuale obbligo di attivare successive verifiche a campione: in tal caso appare opportuno procedere alla fissazione del limite di importo per l'accesso alla semplificazione

In considerazione di quest'ultimo parere, attesa la necessità di corrispondere ai principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nonché tenuto conto degli adempimenti recentemente introdotti dal Legislatore per effetto del sopraccitato art.9 della Legge n.102/2009, si ritiene che le strutture decentrate possano prescindere dalla richiesta del DURC per acquisti di beni e servizi di importo sino ad € 10.000,00=, ferma restando la necessità di acquisire preventivamente dal fornitore / prestatore di servizi una dichiarazione sostitutiva attestante la propria regolarità contributiva; l'acquisizione della citata autocertificazione costituirà condizione necessaria per poter procedere alla liquidazione / pagamento del corrispettivo dovuto.

Per acquisti di beni e servizi di importo superiore ad €10.000,00=., le strutture dovranno procedere all'acquisizione del DURC secondo le modalità di seguito specificate.

La gestione della procedura per l'acquisizione del DURC:

Il DURC viene attualmente richiesto per via telematica tramite lo Sportello Unico Previdenziale (modalità principale) compilando le schermate che appaiono a video.

La richiesta per via telematica può essere effettuata alternativamente accedendo a www.sportellounicoprevidenziale.it (aziende, intermediari, stazioni appaltanti ed enti a rilevanza

¹ Interpello 20 febbraio 2009, n.10.

² Nota Ragioneria Generale prot. 0051304 del 07.05.2009.

pubblica appaltanti) oppure a www.inail.it (aziende ed intermediari) o a www.inps.it (aziende ed intermediari), previo accreditamento da parte della struttura richiedente con conseguente attribuzione di codice PIN e password da utilizzare per le successive richieste di certificazione contributiva.

L'emissione del DURC è prevista nel termine massimo di 30 giorni dalla richiesta, decorsi i quali scatta il cd. silenzio assenso, ed ha validità di 30 giorni decorrenti dal relativo rilascio.

Le soluzioni organizzative alternativamente percorribili per l'acquisizione del DURC da parte delle strutture universitarie sono rappresentate dalla:

- a) possibilità di demandare l'acquisizione del DURC alle medesime strutture (il singolo Dipartimento o Centro dotato di autonomia di gestione provvederà, cioè, a fare richiesta di accreditamento ad uno degli indirizzi sopraccitati e procederà pertanto a richiedere autonomamente il DURC per poter disporre il pagamento di acquisti di beni e servizi di importo superiore ad €10.000,00=.);
- b) possibilità di centralizzare il servizio di richiesta del DURC in un unico Ufficio al quale le strutture decentrate dovranno far riferimento

In un'ottica di snellimento dell'azione amministrativa, si ritiene preferibile quest'ultima soluzione, specie in considerazione del fatto che attualmente l'Ateneo dispone di una pluralità di "unità ordinanti" che soprattutto per acquisti standardizzati e di largo consumo (si pensi a titolo esemplificativo agli articoli da cancelleria, PC, stampanti o toner) si rivolgono spesso al medesimo fornitore. Di conseguenza, la soluzione tesa a demandare alle singole strutture le incombenze connesse alla richiesta / acquisizione del DURC – teoricamente più logica in considerazione dell'autonomia concessa alle strutture stesse – potrebbe, invece, avere l'effetto distorto di avere nello stesso lasso temporale una pluralità di richieste di DURC relative al medesimo fornitore, con possibili ritardi nei tempi di rilascio della certificazione da parte degli Enti preposti e conseguentemente nei pagamenti che le strutture universitarie dovranno disporre.

Si ritiene, di conseguenza, preferibile attribuire la competenza in materia di acquisizione del DURC all'Ufficio Fiscale, in staff all'Area Servizi Finanziari.

La procedura può essere sinteticamente descritta come segue:

- la singola unità ordinante dell'Ateneo dovrà trasmettere all'Ufficio Fiscale i dati del fornitore / prestatore di servizi necessari ai fini della richiesta del DURC (tali dati dovranno essere acquisiti preventivamente dalla singola struttura all'atto dell'acquisto);
- l'Ufficio Fiscale procederà per via telematica alla richiesta del DURC agli enti competenti;
- una volta acquisito il DURC, l'Ufficio Fiscale ne darà comunicazione alla struttura richiedente e procederà alla pubblicazione del certificato sul sito web dell'Ateneo;
- il DURC rimarrà pubblicato per l'intero periodo di validità (sarà tuttavia visibile alle sole unità ordinanti previo inserimento di apposita login e password di accesso): ciò per consentire alle strutture dell'Ateneo di verificare i certificati in corso di validità in modo tale che se una differente unità ordinante dovesse effettuare un acquisto da un fornitore per il quale il DURC è già stato acquisito e tuttora in corso di validità, la stessa possa far riferimento a tale certificazione senza dover richiederne una ulteriore con contestuale possibilità di effettuare immediatamente il relativo pagamento.

Si evidenzia che quanto esplicitato nell'ultimo punto costituisce, di fatto, una forzatura della normativa in materia di DURC: un'interpretazione meramente letterale della legge imporrebbe infatti di procedere all'acquisizione del DURC per singolo acquisto.

Quanto sopra appare però in evidente contrasto con la ratio delle disposizioni dettate in materia di DURC; l'intento del Legislatore risulta infatti quello di fare in modo che per poter disporre i pagamenti l'Università di Pavia in quanto pubblica amministrazione debba aver preventivamente verificato che il fornitore / prestatore di servizi in un determinato lasso temporale sia in regola con il versamento degli oneri previdenziali ed assistenziali. Di conseguenza, le scelte organizzative dell'Ateneo di attribuire a più articolazioni interne autonomia gestionale non ha alcuna rilevanza ai fini degli adempimenti di cui trattasi.

A tali considerazioni devono essere, poi, aggiunte esigenze di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa oltre ai già citati obblighi di recente introduzione finalizzati a garantire la tempestività dei pagamenti delle p.a..

Si sottolinea che in presenza di una situazione di irregolarità contributiva in ambito previdenziale certificata attraverso l'acquisizione del DURC le strutture universitarie non potranno disporre il pagamento a favore del fornitore / prestatore di servizi; pertanto il mandato di pagamento eventualmente emesso dovrà essere annullato, fermo restando invece l'eventuale impegno di spesa assunto. Al fornitore / prestatore di servizi dovrà essere inviata una raccomandata r.r. con cui sarà richiesto, ai fini della liquidazione di quanto dovuto, di regolarizzare la propria posizione contributiva.

Solo a regolarizzazione avvenuta – da attestarsi mediante acquisizione di DURC in corso di validità – le strutture potranno disporre il pagamento.

La procedura sopra descritta presuppone un costante raccordo tra le strutture decentrate dell'Ateneo e la struttura preposta alla richiesta del DURC (l'Ufficio Fiscale): resta in ogni caso chiaramente inteso che laddove la singola unità che procede autonomamente all'acquisto non si attivi presso l'Ufficio Fiscale per la richiesta del DURC ovvero, in presenza di DURC negativo, proceda ugualmente al pagamento, l'eventuale responsabilità è da intendersi esclusivamente a carico della stessa.