

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ORDINE DEL GIORNO

OGGETTO: documento unico di regolarità contributiva (DURC) - crediti delle aziende nei confronti delle PP.AA. e termini per la regolarizzazione.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta del 30 marzo 2010)

VISTO l'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 modificato dall'articolo 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo alle attribuzioni dei Consigli di indirizzo e vigilanza degli enti pubblici di assistenza e previdenza;

VISTO l'articolo 4 del D.P.R. 24 settembre 1997, n. 366, concernente disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

VISTO il D.P.C.M. del 2 gennaio 2009 di ricostituzione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS;

VISTE le seguenti fonti normative:

- decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, articolo 3;
- legge 22 novembre 2002, n. 266, articolo 2;
- decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 86;
- legge 2 dicembre 2005, n. 248, articolo 10 comma 7;
- legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*legge finanziaria 2006*), articolo 1, comma 553;
- legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*legge finanziaria 2007*), articolo 1 commi 1175 e 1176;

- decreto del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale del 24 ottobre 2007;
- decreto legislativo 9 aprile 2008 , n. 81, articolo 90 comma 9;
- legge 28 gennaio 2009, n. 2, articolo 16 bis;
- Legge 3 agosto 2009, n. 102, articolo 11 bis;
- decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, articolo 59;
- legge 23 dicembre 2009, n. 191 (*legge finanziaria 2010*)", articolo 2 comma 12;

TENUTO CONTO altresì delle disposizioni adottate dall'INPS ed in particolare delle seguenti circolari:

- numero 92 del 26 luglio 2005,;
- numero 122 del 30 dicembre 2005;
- numero 9 del 27 gennaio 2006;
- numero 116 del 19 ottobre 2006;
- numero 51 del 18 aprile 2008;
- numero 115 del 5 novembre 2009;

EVIDENZIATO il valore che assume il DURC quale forma di contrasto al lavoro sommerso e quale strumento tendente a favorire la leale concorrenza tra le imprese, finalizzato tra l'altro, ad evitare una distorsione del mercato legata all'evasione od all'elusione contributiva;

EVIDENZIATO altresì che il DURC si configura come uno strumento per la tutela dei diritti dei lavoratori e, più in generale, come una fonte di informazioni per l'osservazione delle dinamiche del mondo del lavoro a disposizione degli Organi istituzionali;

EVIDENZIATO tuttavia che, rispetto a questi riflessi positivi che vengono sicuramente innescati dalla corretta applicazione della normativa sul DURC, esiste anche un forte rischio legato ad eventuali distorsioni, farraginosità o difficoltà nell'applicazione della normativa di riferimento;

CONSIDERATA, in particolare, l'ipotesi in cui, a fronte di una posizione non regolare dell'azienda nei confronti dell'Istituto, con la contestuale presenza di un credito certificato nei confronti di una pubblica amministrazione, in base alla normativa vigente non viene emesso il DURC;

CONSIDERATA, altresì, l'ipotesi della regolarizzazione finalizzata al rilascio del DURC, cui sono invitate le aziende in caso di mancanza dei requisiti di legge, entro un termine non superiore a 15 giorni, e specificamente il caso in cui, superato tale termine, in base alla normativa vigente non può più essere emesso il DURC;

SOTTOLINEATO che il DURC si presenta come uno strumento che appare indispensabile per l'attività delle imprese e per la loro permanenza sul mercato e, in qualche caso, per la loro sopravvivenza;

SOTTOLINEATO altresì che l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di una semplificazione, sia normativa che operativa, per consentire la massima velocità nell'emissione del DURC, nonché per mettere in condizione le imprese di operare in maniera agile, all'interno di regole certe e trasparenti;

RILEVATO come la tematica della semplificazione della disciplina del DURC sia costantemente al centro dell'attenzione a livello istituzionale, essendo stato, fra l'altro, attivato uno specifico tavolo tecnico presso i Ministeri del lavoro e della Funzione pubblica, cui sta partecipando anche l'INPS;

TENUTO CONTO del documento n. 20/sost predisposto dalle Commissioni Entrate e Prestazioni, che fa parte integrante del presente Ordine del giorno,

AUSPICA

che si concluda positivamente il processo di semplificazione attualmente in atto a livello istituzionale,

SOLLECITA

gli Organi istituzionali, in merito alle problematiche sopra accennate, a valutare l'introduzione di modifiche alla vigente normativa ed in particolare:

1. in relazione ai crediti delle aziende nei confronti delle PP.AA., individuare condizioni e modalità oggettive che consentano il rilascio del DURC;
2. in relazione ai termini per la regolarizzazione, prevedere un allargamento dei termini stessi.

IL SEGRETARIO
(F. Giordano)

IL PRESIDENTE
(G. Abbadessa)

DOCUMENTO CIV N. 20/Sost.

Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

Commissione Entrate Commissione Prestazioni

RELAZIONE ISTRUTTORIA

OGGETTO: il documento unico di regolarità contributiva (DURC).

SOMMARIO	
1. PREMESSA	p. 1
2. ELEMENTI IDENTIFICATIVI 2.1 il documento unico 2.2 il "DURC interno" 2.3 la regolarità contributiva	p. 2
3. QUADRO NORMATIVO	p. 4
4. CIRCOLARI DELL'ISTITUTO	p. 5
5. CONSIDERAZIONI DELLE COMMISSIONI	p. 6
6. PROBLEMATICHE E POSSIBILI SEMPLIFICAZIONI	p. 7
7. CONCLUSIONI	p.

1. PREMESSA

Le Commissioni Entrate e Prestazioni hanno svolto un lavoro congiunto sulle problematiche legate al documento unico di regolarità contributiva (DURC), in una serie di incontri cui ha partecipato anche la Tecnostruttura.

Nel presente documento, dopo una breve descrizione degli elementi identificativi del DURC, viene effettuata una ricognizione sulla normativa di riferimento e sulle principali circolari dell'Istituto.

Vengono inoltre sintetizzate le considerazioni emerse nel corso delle riunioni, le problematiche e le possibili semplificazioni, nonché le conclusioni condivise dalle Commissioni per eventuali iniziative del CIV.

2. ELEMENTI IDENTIFICATIVI

2.1 il documento unico - Il DURC è un certificato unico che, sulla base di un'unica richiesta, attesta la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di INPS, INAIL e Casse edili, verificati sulla base della rispettiva normativa di riferimento.

Il possesso di tale documento è condizione per accedere a quanto previsto dalle norme vigenti, tenuto conto delle disposizioni che hanno progressivamente modificato l'ambito di intervento (ad esempio accesso a sovvenzioni comunitarie, ovvero la partecipazione ad appalti pubblici di forniture o servizi).

Il documento unico di regolarità contributiva è attivabile con un'unica richiesta per evitare una pluralità di richieste o di attestazioni e a tale fine la legge n. 266/2002 ed il decreto legislativo n. 276/2003 hanno stabilito che INPS, INAIL e Casse edili stipulassero apposite convenzioni per il rilascio di tale documento.

In attuazione della citata normativa, in data 3 dicembre 2003 è stata stipulata una prima convenzione tra INPS e INAIL e, successivamente, in data 15 aprile 2004, è stata sottoscritta una seconda convenzione tra INPS, INAIL e Casse edili che ha regolamentato, in particolare, il settore dei lavori in edilizia.

2.2 il "DURC interno" - la legge finanziaria per l'anno 2007 (articolo 1, commi 1175 e 1176), ha introdotto l'obbligo dell'attestazione della regolarità contributiva anche per la fruizione dei benefici normativi e contributivi.

Attualmente, pertanto, esistono due distinte tipologie di DURC.

Il primo, che viene emesso materialmente, viene richiesto dai datori di lavoro dipendente e dai lavoratori autonomi, ai fini di partecipazione ad appalti di lavori, appalti di servizi e forniture e per l'effettuazione di lavori privati in edilizia.

Il secondo, che viene definito "DURC interno", per il fatto che non viene emesso materialmente, viene attivato dai soli datori di lavoro dipendente ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi.

Con riferimento al "DURC interno", infatti, nella previsione dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 24 ottobre 2007, qualora l'Istituto previdenziale che rilascia il DURC sia lo stesso soggetto che ammette il richiedente alla fruizione del beneficio contributivo,

ovvero agisce in qualità di stazione appaltante, è l'Istituto stesso che provvede alla verifica dei presupposti per il suo rilascio, senza emettere il DURC.

Il procedimento per il rilascio del "DURC interno" si attiva con la semplice presentazione del modello DM, nel quale il datore di lavoro deve esporre i codici contributivi relativi all'applicazione di agevolazioni contributive; tale presentazione, che viene effettuata dal datore di lavoro che si ritiene in regola con i versamenti contributivi, ha il valore di richiesta di applicazione delle agevolazioni stesse.

2.3 la regolarità contributiva - con riferimento all'INPS, il decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 24 ottobre 2007 prevede che la regolarità contributiva debba essere attestata qualora ricorrano le seguenti condizioni: la correntezza degli adempimenti mensili o, comunque, periodici; la corrispondenza tra versamenti effettuati e versamenti accertati come dovuti; l'inesistenza di inadempienze in atto.

La regolarità contributiva sussiste anche nelle seguenti ipotesi: quando vi sia richiesta di rateazione per la quale la Sede INPS competente abbia espresso parere favorevole motivato; quando vi siano sospensioni dei pagamenti a seguito di disposizioni legislative (ad esempio, per calamità naturali); quando sia stata inoltrata istanza di compensazione per la quale sia stato documentato il credito; quando vi siano crediti iscritti a ruolo per i quali sia stata disposta la sospensione della cartella in via amministrativa o in seguito a ricorso giudiziario.

Fra le cause non ostative al rilascio del DURC, l'articolo 8 del citato decreto individua alcune fattispecie che non rilevano ai fini del riconoscimento della condizione di regolarità per il rilascio del DURC.

Fra le altre, in particolare, per i crediti non ancora iscritti a ruolo, il contenzioso amministrativo per il quale non sia intervenuta la decisione che respinge il ricorso.

La formulazione della norma esclude, pertanto, ogni forma di valutazione in ordine ai contenuti del contenzioso, riconducendo ad un parametro oggettivo il riconoscimento della regolarità.

In precedenza, invece, il riconoscimento della regolarità in presenza di ricorso amministrativo si verificava *"unicamente qualora il ricorso verta su questioni controverse o interpretative, sia adeguatamente motivato e non sia manifestamente presentato a scopi dilatori o pretestuosi"*.

Pertanto, come evidenziato anche nella circolare dell'Istituto n. 51 del 18 aprile 2008, in presenza di un ricorso amministrativo - e fino alla sua decisione - la regolarità contributiva deve essere sempre rilasciata.

3. QUADRO NORMATIVO

Sulla materia del DURC esistono molteplici fonti normative e regolamentari, di cui si richiamano solo le più significative:

- **decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494** di *"Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili"*, articolo 3;
- **legge 22 novembre 2002, n. 266** di *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale"*, articolo 2;
- **decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276** di *"Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30"*, articolo 86;
- **legge 2 dicembre 2005, n. 248** di *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria"*, articolo 10 comma 7;
- **legge 23 dicembre 2005, n. 266** avente ad oggetto *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)"*, articolo 1, comma 553;
- **legge 27 dicembre 2006, n. 296** avente ad oggetto *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"*, articolo 1 commi 1175 e 1176;
- **decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 24 ottobre 2007**, avente ad oggetto *"Documento unico di regolarità contributiva"*;
- **decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81** di *"Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"*, articolo 90 comma 9;
- **legge 28 gennaio 2009, n. 2** di *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"*, articolo 16 bis;
- **legge 3 agosto 2009, n. 102** di *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali"*, articolo 11 bis;
- **decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106** avente ad oggetto *"Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n.*

81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", articolo 59;

- **legge 23 dicembre 2009, n. 191** avente ad oggetto "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*" articolo 2 comma 12.

4. CIRCOLARI DELL'ISTITUTO

Di seguito si riporta un elenco delle principali circolari in materia che l'Istituto ha emanato di pari passo con l'evoluzione della normativa:

- **numero 92 del 26 luglio 2005**, avente ad oggetto "*Rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva INPS-INAIL-Casse Edili. Testo congiunto approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*";
- **numero 122 del 30 dicembre 2005**, avente ad oggetto "*Rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva INPS-INAIL per appalti di forniture e servizi ed altre attività. Testo congiunto INPS/INAIL*";
- **numero 9 del 27 gennaio 2006**, avente ad oggetto "*Documento Unico di Regolarità Contributiva- Precisazioni e chiarimenti*";
- **numero 116 del 19 ottobre 2006**, avente ad oggetto "*Aziende agricole che operano esclusivamente con il sistema della contribuzione unificata: Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) per l'accesso a benefici e sovvenzioni comunitarie*";
- **numero 51 del 18 aprile 2008**, avente ad oggetto "*Legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, commi 1175 e 1176. Decreto del Ministro del lavoro 24 ottobre 2007. Benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale e Documento Unico di Regolarità contributiva. Modalità operative e procedurali per la verifica mensile del requisito di regolarità*";
- **numero 115 del 5 novembre 2009**, avente ad oggetto "*Art. 29 del D.L. 23.6.1995, n. 244, convertito nella legge 8.8.1995, n. 341 e successive modificazioni. Riduzione contributiva nel settore dell'edilizia. Decreto ministeriale 16 luglio 2009 (G.U. n. 239 del 14 ottobre 2009)*".

5. CONSIDERAZIONI DELLE COMMISSIONI

In tema di regolarità contributiva, le Commissioni sottolineano il rilievo che assume il DURC quale forma di contrasto al lavoro sommerso e quale strumento tendente a favorire la leale concorrenza tra le imprese, finalizzato tra l'altro, ad evitare una distorsione del mercato legata all'evasione od all'elusione contributiva.

Contestualmente ritengono che il DURC debba essere considerato anche uno strumento per la tutela dei diritti dei lavoratori e, più in generale, una fonte di

informazioni per l'osservazione delle dinamiche del mondo del lavoro a disposizione degli Organi istituzionali.

Tuttavia, rispetto a questi riflessi positivi che vengono sicuramente innescati dalla corretta applicazione della normativa sul DURC, le Commissioni evidenziano anche un forte rischio, che è invece legato ad eventuali distorsioni, farraginosità o difficoltà nell'applicazione della normativa stessa.

Tale rischio è tanto più significativo in quanto, con sempre maggiore frequenza, il DURC si presenta come uno strumento che appare indispensabile per la permanenza delle imprese sul mercato e, in qualche caso, per la loro sopravvivenza.

Occorre evidenziare infatti che, in caso di mancanza del DURC, l'impresa è esclusa dalla partecipazione agli appalti, non può usufruire dei benefici e delle sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti, né godere dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa vigente.

Rispetto alla possibilità che si concretizzi un rischio così rilevante, le Commissioni sottolineano come l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere invece quello di una semplificazione, sia normativa che operativa.

Ciò al fine di consentire la massima velocità nell'emissione del DURC da parte dell'Istituto e per mettere in condizione le imprese di operare in maniera agile, all'interno di regole certe e trasparenti.

Occorre evidenziare, peraltro, come la semplificazione della disciplina del DURC sia costantemente al centro dell'attenzione a livello istituzionale, essendo stato, fra l'altro, attivato uno specifico tavolo tecnico presso i Ministeri del lavoro e della Funzione pubblica, cui sta partecipando anche l'Istituto.

In tale direzione è intervenuta anche la legge finanziaria per l'anno 2010 (articolo 2, comma 12) che ha disciplinato uno dei problemi aperti su cui si erano soffermate anche le Commissioni, prevedendo che siano le singole Regioni a stabilire se l'esercizio del commercio ambulante debba essere o meno soggetto al rilascio del DURC.

6. PROBLEMATICHE E POSSIBILI SEMPLIFICAZIONI

6.1 i crediti delle aziende nei confronti delle PP.AA. - si tratta dell'ipotesi in cui, a fronte di una posizione non regolare nei confronti dell'Istituto ed in contestuale presenza di un credito certificato nei confronti di una pubblica amministrazione, in base alla normativa vigente non viene emesso il DURC.

A giudizio delle Commissioni si potrebbe inserire la fattispecie sopra descritta fra le ipotesi in cui sussista comunque il requisito di regolarità contributiva.

6.2 i termini per la regolarizzazione – in base alla normativa vigente (articolo 7 comma 3 del decreto ministeriale citato), in caso di mancanza dei requisiti di legge, gli Istituti prima dell'emissione del DURC (e anche in caso di "DURC interno") invitano l'interessato a regolarizzare la propria posizione entro un termine non superiore a 15 giorni. In caso di mancata regolarizzazione nei termini previsti, l'azienda viene considerata irregolare ai fini del DURC.

Considerando la ristrettezza dei termini previsti dalla norma, il cui rispetto spesso crea difficoltà alle aziende, le Commissioni ritengono che sia opportuno prevedere l'ipotesi di un allargamento dei termini stessi.

6.3 il contenzioso amministrativo – nell'Interpello n. 64 del 31 luglio 2009 il Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha risposto ad un quesito sul valore da dare all'ipotesi di silenzio nei ricorsi amministrativi, ai fini del rilascio del DURC. Nell'interpretazione ministeriale, ai sensi dell'articolo 6 del DPR n. 1199/1971, il trascorrere del tempo per la decisione del ricorso amministrativo entro il termine di 90 giorni deve essere considerato quale decisione implicita del ricorso (c.d. silenzio rigetto); il ricorso pertanto è da intendersi respinto e, in assenza di pendenza di ricorso giudiziario, non è possibile certificare la regolarità contributiva dell'impresa.

Le Commissioni ritengono comunque che l'Istituto nel suo complesso debba decidere tempestivamente i ricorsi amministrativi affinché la semplificazione prospettata non sia seguita dall'insorgere immediato di uno specifico contenzioso giudiziario che sostituisca l'effetto deflattivo del ricorso amministrativo.

7. CONCLUSIONI

Le Commissioni auspicano che si concluda positivamente il processo di semplificazione attualmente in atto a livello istituzionale che, come accennato, vede coinvolto anche l'Istituto.

In linea con le considerazioni e le analisi contenute nel presente documento, le Commissioni ritengono di proporre al CIV l'adozione di due specifiche iniziative.

In particolare, si propone l'esame di uno specifico Ordine del Giorno, contenente un sollecito agli Organi istituzionali in merito alle problematiche dei crediti delle aziende nei confronti delle PP.AA. (paragrafo 6.1) e dei termini per la regolarizzazione (paragrafo 6.2).

Si propone inoltre l'adozione di una delibera di indirizzi agli Organi di Gestione, che sia centrata invece sulla tematica del contenzioso amministrativo (paragrafo 6.3).

23 marzo 2010