

Validità trimestrale del Durc: i chiarimenti del Ministero

Lorenzo Ieva - Dirigente Inail e Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia (*)

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per l'attività ispettiva, con la circolare n. 35 datata 8 ottobre 2010, di recente divulgata agli operatori, ha preso posizione ufficiale in ordine alla Determinazione n. 1 del 12 gennaio 2010 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, avente ad oggetto: «*Requisiti di ordine generale per l'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 nonché per gli affidamenti di subappalti. Profili interpretativi ed applicativi*», (1) con particolare riferimento all'annosa problematica interpretativa della durata di validità del Durc, nell'ambito degli appalti pubblici, invero non espressamente regolamentata dal D.M. 24 ottobre 2007: «*Documento unico di regolarità contributiva*» (2).

Validità trimestrale

Risolvendo ogni dubbio sul punto, il Ministero ha optato, definitivamente, per la durata trimestrale del Durc rilasciato «relativamente ai contratti pubblici disciplinati dal D.Lgs n. 163/2006», con ciò accogliendo la tesi della prima giurisprudenza (cfr. Tar Puglia - Lecce, sez. III, sentenza 16 ottobre 2009 n. 2304) che si è occupata della questione e dell'Autorità di vigilanza, nella citata Determinazione n. 1 del 2010, la quale, precisamente al punto 11, ha inteso ascrivere al Durc, proprio nell'ottica della semplificazione e della speditezza, una validità: «[...] trimestrale

al pari di quanto disposto dall'articolo 39-septies del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273, (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51) con espresso riferimento al solo settore dei lavori nei cantieri edili [...]». La circolare del Ministero, però, non effettua alcuna ricostruzione ermeneutica e sistematica dell'evoluzione normativa che ha riguardato il Durc, bensì semplicemente aderisce alla pronuncia dell'Autorità di vigilanza nel settore degli appalti pubblici, condividendone le esigenze di semplificazione e di speditezza nelle procedure di affidamento e di pagamento. Va comunque ribadito quanto sostenuto nel nostro precedente scritto relativamente alle disposizioni previste in generale per gli appalti di lavori (D.Lgs. n. 494 del 1996, art. 3, c. 8), le quali sono state estese esplicitamente agli appalti pubblici (tutti) dal sopra ricordato art. 38, c. 3, del D.Lgs. n. 163 del 2006 succ. mod. nel momento in cui quest'ultimo ha disposto che: «Ai fini degli accertamenti relativi alle cause di esclusione di cui al presente articolo, si applica l'articolo 43 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445; resta fermo, per l'affidatario, l'obbligo di presentare la certificazione di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266 e di cui all'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 e successive modificazioni e integrazioni [...]», ora art. 90, comma 9,

del D.Lgs. n. 81 del 2008 succ. mod. (3) Ed è stata la legge 23 febbraio 2006 n. 51 (di conversione, con mod., del D.L. 30 dicembre 2005, n. 273) a prevedere all'art. 39-septies che: «Il documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 3, comma 8, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494, ha validità di tre mesi». Passando all'esame analitico della circolare ministeriale, è possibile individuarne tre parti fondamentali racchiuse in tre altrettante alinee, cui segue una ulteriore parte finale di precisazione di alcuni punti.

Durc nelle procedure di selezione

Con espresso riferimento alla selezione del contraente, è ribadito che deve essere acquisito un Durc per ogni procedura. Detto Durc attesta che la ditta risulta, in base ai dati contenuti negli archivi informatici disponibili, in regola alla data di rilascio del documento, ai fini della partecipazione alla procedura di selezione. Viene poi precisato puntualmente che la durata del Durc, in questi casi, è trimestrale.

Note:

(*) L'elaborato costituisce frutto della soggettiva ricostruzione scientifica della normativa da parte dell'autore e non impegna l'amministrazione di appartenenza.

(1) Pubblicata in G.U. 20 marzo 2010, n. 66, S.O. n. 56.

(2) Pubblicato in G.U. 30 novembre 2007, n. 279.

(3) Cfr. amplius L. Ieva, *Appalti pubblici. Il termine di validità del Durc*, in *Dir. prat. lav.*, 2010, 40, 2321 ss.

Allo stesso modo, ha validità trimestrale il Durc richiesto dalla stazione appaltante ai fini del controllo delle autocertificazioni presentate ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000 succ. mod.

Ancora, la circolare sancisce che il Durc, nell'ambito della validità temporale di tre mesi, può essere utilmente utilizzato, all'interno della medesima procedura di selezione, anche ai fini dell'aggiudicazione e sottoscrizione del contratto.

È però inibita l'utilizzazione di un Durc richiesto ai fini della fruizione di benefici e sovvenzioni previsti dalla disciplina comunitaria (di durata mensile), oppure di un Durc richiesto per lavori privati nell'edilizia (di durata trimestrale), nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, in quanto le verifiche effettuate dai competenti Istituti previdenziali (Inps e Inail) e dalle Casse edili sono diverse a seconda delle finalità per le quali è fatta istanza di rilascio del predetto documento.

Pagamenti Sal e saldo finale

Ha pure durata trimestrale il Durc per gli stati di avanzamento lavori (cd. Sal) e per lo stato finale di regolare esecuzione in relazione a ciascun contratto pubblico di appalto. È *expressis verbis* chiarito che il Durc ha: «validità trimestrale ai fini del pagamento per il quale è stato acquisito; analogamente, in sede di liquidazione di fatture relative a contratti pubblici per servizi e forniture, il Durc ha validità trimestrale ai fini del pagamento».

Desta perplessità l'inciso «fermo restando l'obbligo di richiedere un nuovo Durc per ciascun Sal o stato finale», difatti, nel caso (non del tutto remoto) di pagamenti di Sal o di liquidazione del saldo finale, a breve distanza l'uno dall'altro, entro la durata trimestrale del Durc, appare preferibile ritenere che il pagamento sia comunque e sempre

legittimamente disposto, in quanto il Durc, emesso con riferimento ad un dato appalto, esplica la propria efficacia per tre mesi e per tutti i pagamenti ricadenti nel trimestre in considerazione. Non ha senso logico-giuridico replicare documenti, che *de jure et de facto* hanno un proprio valore giuridico in connessione con la validità che la norma riconosce loro, in quanto, per l'appunto, mantengono efficacia di attestazione di fatti conosciuti dall'amministrazione pubblica per tutto il periodo di validità *ex lege* assegnato e, quindi, sono validi a tutti gli effetti per qualsivoglia pagamento che, entro detto periodo, può essere disposto dalla stazione appaltante.

Procedure in economia

Il Ministero ribadisce che il Durc debba essere richiesto anche per le cd. procedure in economia, attualmente previste dall'art. 125 D.Lgs. n. 163 del 2006 succ. mod.

In verità, abbiamo già avuto modo di vedere come siffatte procedure, disciplinate in deroga all'evidenza pubblica ordinaria (4), siano state pensate, nella disciplina generale della contabilità pubblica, per sopperire ad esigenze che «per loro natura» o «per speciali circostanze» richiedono il provvedere con tempestiva risoluzione, senza appesantimenti non essenziali (art. 8 R.D. n. 2440 del 1923).

Tuttavia, la tesi sposata è quella della necessità del Durc anche per dette procedure semplificate di affidamento di lavori, servizi e forniture. In ogni modo, pur non essendo stato ben chiarito nella circolare, resta preferibile ritenere che, nelle procedure in economia, il Durc vada richiesto: «per una sola volta all'atto dell'affidamento o comunque entro il limite della esecuzione e del pagamento del saldo finale, considerandosi la procedura in economia come unitario procedimento non suddivi-

sibile in vere e proprie fasi distinte» (5).

Precisazioni finali

In ultimo, la circolare n. 35 coglie l'occasione per chiarire che la validità trimestrale del Durc è estesa anche ai fini dell'attestazione Soa e dell'iscrizione all'albo dei fornitori.

Diversamente, resta mensile la validità del Durc ai fini della fruizione di benefici normativi e contributivi previsti dalla legislazione sociale, ai sensi dell'art. 7, c. 1, del D.M. 24 ottobre 2007.

Mentre, è pure trimestrale la validità del Durc rilasciato con riguardo ai lavori privati nell'edilizia, come disposto dal già ricordato art. 39 *septies* della legge 23 febbraio 2006, n. 51, con la ulteriore precisazione che, in questi casi, il Durc può essere utilizzato, per tutta la durata di validità, anche «ai fini dell'inizio di più lavori».

Criticità

Resta da risolvere il dubbio dei pagamenti per le spese di minimo importo, laddove è invero indispensabile escludere ogni appesantimento burocratico e può meglio effettuarsi un parallelo con la recente legge 13 agosto 2010, n. 136 (6) in materia di normativa antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari, che, non a caso, sottrae a taluni adempimenti pre-

Note:

(4) Sul punto, cfr. M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 472, ove evidenzia che: «I servizi in economia consistono in lavori, servizi o forniture, cui l'amministrazione provvede per mezzo dei propri funzionari, escludendo l'intervento dell'imprenditore [...]. Al fine di renderle più convenienti ed elastiche, a tali metodologie non trovano applicazione le disposizioni sull'evidenza pubblica, anche se sono comunque previsti procedimenti particolari [...]».

(5) Così L. Ieva, *Appalti pubblici. Il termine di validità del Durc*, cit., p. 2327.

(6) Pubblicata in G.U. 23 agosto 2010, n. 196. Cfr. R. De Nictolis, *La nuova disciplina antimafia in materia di appalti pubblici*, in *Urb. e app.*, 2010, 10, 1129 ss.

gnanti le piccole spese di importo fino a cinquecento euro. L'opzione ermeneutica più aderente alla *ratio* del Durc, temperata con le esigenze di celerità dei pagamenti, dovrebbe portare ad escludere la necessità del documento di regolarità contributiva in questione per gli acquisti di

economato (7) (diversi dalle procedure in economia), effettuati con le c.d. casse interne *et similia* e, comunque, di trascurabile importo, laddove invero non appare nemmeno configurabile la stipulazione di un contratto di appalto (di forniture di beni o di servizi), bensì semplici contratti per

singoli acquisti o contratti d'opera.

Nota:

(7) Cfr. S. Buscema - A. Buscema, *I contratti della pubblica amministrazione* (vol. VII del Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello), Padova, 2008, 732 ss.

Ministero del lavoro - Circolare 8 ottobre 2010, n. 35

In riferimento alla Determinazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici in oggetto, questa Direzione, sulla base di quanto emerso negli incontri con i rappresentanti di Inps, Inail e della Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili, ritiene opportuno rappresentare quanto segue.

Ci si riferisce in particolare alla validità temporale del Documento unico di regolarità contributiva (Durc) rispetto alla quale la predetta Autorità ha stabilito che "anche in un'ottica di semplificazione e speditezza delle procedure di gara, nel settore degli appalti pubblici, alla certificazione vada riconosciuta una validità trimestrale al pari di quanto disposto dall'articolo 39 septies del D.L. 30 settembre 2005, n. 273 (convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 23 febbraio 2006, n. 51) con espresso riferimento al solo settore dei lavori nei cantieri edili".

Tale determinazione prende atto, evidentemente, da alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali (cfr. Tar Puglia, Lecce sez. III - sentenza 16 ottobre 2009, n. 2304) in tal senso.

Sulla base di quanto sopra, occorre pertanto specificare che relativamente ai contratti pubblici disciplinati dal D.Lgs. n. 163/2006:

- nell'ambito delle procedure di selezione del contraente, deve essere acquisito un Durc per ciascuna procedura (a tale proposito si ricorda che, in base all'art. 16 bis, comma 10, del D.L. n. 185/2009 conv. dalla legge n. 2/2009, "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"); tale Durc attesta che la ditta è in regola alla data di rilascio del Documento emesso ai fini della partecipazione alla procedura di selezione ed ha **validità trimestrale** rispetto alla specifica procedura per la quale è stato richiesto (vedi determina Ancp pag. 2 - Possesso requisiti). Analogamente, **ha validità trimestrale** il Durc emesso ai fini del controllo delle autocertificazioni presentate ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 che attesta la regolarità alla data dell'autocertificazione che è stata indicata nella richiesta; in entrambi i casi, il Durc può essere utilizzato dalla stazione appaltante, all'interno della medesima procedura di selezione, anche ai fini della aggiudicazione e sottoscrizione del contratto, purché ancora in corso di validità (perché non anteriore a tre mesi rispetto alla data di aggiudicazione e/o alla data di stipula). Ad ogni buon conto si sottolinea che, **nell'ambito degli appalti pubblici, non può essere utilizzato un Durc richiesto ai fini diversi** (ad es. un Durc richiesto ai fini della fruizione di benefici e sovvenzioni previsti dalla disciplina comunitaria o un Durc richiesto per lavori privati nell'edilizia); ciò in quanto le verifiche operate dai competenti Istituti e/o Casse edili seguono ambiti e procedure in parte diverse in relazione alle finalità per cui è emesso il Documento;
- per le fasi di stato avanzamento lavori o di stato finale/regolare esecuzione, fermo restando l'obbligo di richiedere un nuovo Durc per ciascun Sal o stato finale riferiti ad ogni singolo contratto, il Durc ha **validità trimestrale ai fini del pagamento** per il quale è stato acquisito; analogamente, in sede di liquidazione di fatture relative a contratti pubblici per servizi e forniture, il Durc ha validità trimestrale ai fini del pagamento;
- il Durc deve essere richiesto anche nel caso di "appalti" relativi all'acquisizione di beni, servizi e lavori effettuati in economia ai sensi dell'art. 125, comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 163/2006 ed ha validità trimestrale con riferimento allo specifico contratto; per ragioni di semplificazione e speditezza, **nella sola ipotesi di acquisizioni in economia di beni e servizi per i quali è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento**, il Durc ha **validità trimestrale in relazione all'oggetto** e non allo specifico contratto.

In relazione al periodo di validità del Durc, inoltre, si specifica che, in analogia a quanto disposto in materia di contratti pubblici, la **validità trimestrale** va estesa anche ai documenti rilasciati ai fini **dell'attestazione SOA e dell'iscrizione all'albo fornitori**; diversamente, per specifico dettato normativo, il Durc rilasciato per la fruizione di **benefici normativi e contributivi ha validità mensile** ai sensi dell'art. 7, comma 1, del D.M. 24 ottobre 2007.

Da ultimo occorre ricordare che il Durc rilasciato con riferimento ai lavori privati in edilizia, anch'esso con **validità trimestrale** ai sensi dell'art. 39-septies del D.L. n. 273/2005 (conv. da legge n. 51/2006), **può essere utilizzato, per l'intero periodo di validità, ai fini dell'inizio di più lavori**.