

Il controllo ex art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006: dal Durc Interno alla dichiarazione preventiva delle agevolazioni.

IL CONTESTO NORMATIVO

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) con la previsione dell'art. 1, comma 1175 (attuata poi con il D.M. 24 ottobre 2007) nello stabilire che la *fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale viene subordinata al possesso da parte del datore di lavoro del documento unico di regolarità contributiva (DURC)*, unitamente alle ulteriori disposizioni in essa contenute, ha aperto la stagione ad una serie di interventi legislativi noti come *Leggi Bersani* (legge 4 agosto 2006, n. 248 e 2 aprile 2007, n. 40), che complessivamente si ponevano l'obiettivo di introdurre nel sistema lavoristico e previdenziale significativi elementi di semplificazione, moralizzazione e trasparenza.

Le principali innovazioni legislative hanno conseguentemente indirizzato l'azione dell'Istituto nei suoi rapporti con le aziende, nel breve e medio periodo. Si pensi, per esempio, a:

- **Responsabilità solidale, in caso di appalto di opere e di servizi, del committente con l'appaltatore ed il subappaltatore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e previdenziali dovuti** (art.1, comma 911, della legge n. 296/2006)
- **Comunicazione ai competenti servizi nel cui ambito territoriale opera il datore di lavoro entro il giorno precedente l'inizio del rapporto di lavoro** (art. 1, commi da 1180 a 1184, della legge n. 296/2006 e D.I. 30 ottobre 2007)
- **Comunicazione unica per la nascita dell'impresa (c.d. Impresa in un giorno)** (art. 9 legge n. 40/2007)

La trasformazione di queste previsioni legislative in concrete realtà operative è stata l'occasione per avviare un processo di cambiamento nell'area aziende che ha trovato espressione in una serie di attività progettuali e di realizzazioni

operative che si sono tradotte nell'offerta di servizi fortemente innovativi che hanno contribuito a definire il nuovo contesto in cui l'Istituto è chiamato ad operare.

La capacità dell'Inps di realizzare iniziative coerenti con un preciso disegno strategico, conforme alle attese del contesto politico-economico e sociale consente, infatti, l'immediata percezione del ruolo svolto nell'ambito del sistema Paese.

In particolare, l'obiettivo strategico di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione contributiva, e nel contempo di aumentare il gettito delle entrate, rappresenta la conferma che l'Istituto ha concorso e continua a concorrere attivamente alla realizzazione del sistema di garanzie richieste dal mercato.

In questo ambito si colloca il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) che è stato sin dall'origine concepito come uno strumento di semplificazione ed ha assunto nel tempo una crescente centralità nella verifica dell'affidabilità di un'impresa nei rapporti economici delle aziende con gli Enti pubblici e i committenti privati.

Come sappiamo, la normativa istitutiva del DURC, nasce in un contesto legislativo complesso, introdotto dall'art. 2, d.l. 25.9.2002, n. 210 (nel testo emendato dalla l. di conversione 22.11.2002, n. 266) ai fini dell'affidamento di un appalto pubblico e dal *Decreto Legislativo n.276/2003 che hanno stabilito che INPS, INAIL e Casse Edili al fine del rilascio di un Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) dovessero stipulare apposite convenzioni.*

Il requisito della regolarità contributiva è stato successivamente richiesto anche per l'ammissione in gara (art. 38, co. 1, lett. i), d.lgs. 12.4.2006, n. 163) e in materia di appalti privati di lavori di edilizia ed ingegneria (art. 90, co. 9, d.lgs. 9.4.2008, n. 81).

Il successivo art. 6 del d.P.R. n. 207/2010 (regolamento di attuazione del codice dei contratti) nel fornire la definizione di DURC ha previsto che tale Documento è richiesto in tutte le fasi di aggiudicazione, stipulazione ed esecuzione del contratto e che le amministrazioni procedenti e le stazioni appaltanti devono acquisirlo d'ufficio.

L'art. 1, co. 1175, della legge 27.12.2006, n. 296, invece, ha disposto il possesso del DURC per l'ammissione al godimento, da parte dei datori di lavoro, dei benefici previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.

Il DM 24.10.2007 (emanato per dare attuazione al citato art. 1 co. 1176, della cit. l. n. 296/2006) nel disciplinare la specifica previsione volta a regolamentare il DURC con riguardo alle agevolazioni, in realtà costituisce la fonte normativa che, nel riepilogare i procedimenti amministrativi in cui il DURC è richiesto ha dettato i contenuti analitici del Documento ed ha disciplinato le tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro considerate ostative al rilascio del documento stesso.

La particolare attenzione rivolta dal legislatore alla materia deriva dalla circostanza che il beneficio si configura, di fatto, come *“eccezione nei confronti di coloro che, in presenza di specifici presupposti soggettivi, sono ammessi ad un trattamento agevolato che riduce o elimina totalmente tali oneri”* (così definiti dal Ministero del Lavoro nella circolare n. 5/2008 emanata per illustrare la normativa in esame) e, nello specifico, il beneficio contributivo può definirsi quale deroga all’ordinario regime contributivo e, quindi, *“abbattimento”* di un’aliquota più onerosa.

Naturalmente non rientrano in tale nozione quei regimi di *“sottocontribuzione”* che caratterizzano interi settori (agricoltura, navigazione marittima ecc.), territori (zone montane ecc.) ovvero specifiche tipologie contrattuali (apprendistato) con una speciale aliquota contributiva prevista dalla legge, ambiti nei quali il totale abbattimento o la riduzione dell’onere economico-patrimoniale nei confronti della platea dei destinatari costituisce l’ipotesi ordinaria, la *“regola”* e risulta strettamente correlato a presupposti o condizioni, che, il più delle volte, sono di natura squisitamente soggettiva.

Le agevolazioni contributive sono state elencate a titolo esemplificativo e non esaustivo dal Ministero del Lavoro (circolare n.5/2008 e nota del 28/01/2016) ma la previsione che subordina la loro fruizione al possesso del DURC e al rispetto degli altri obblighi di legge e dei CCNL contempla anche i benefici normativi tra cui rientrano *“quelle agevolazioni che operano su un piano diverso da quello della contribuzione previdenziale ma sempre di natura patrimoniale e comunque sempre in materia di lavoro e legislazione sociale”*. Rientrano, quindi, in quest’ultima categoria le agevolazioni fiscali, i contributi e le sovvenzioni previsti dalla normativa vigente connesse alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro (es. riduzione del cuneo fiscale).

Il comma 1175 dell’art.1 della legge 296/2006, *nello stabilire che i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva*, impone quale prima condizione, necessaria ma non sufficiente, per la fruizione delle agevolazione il rispetto da parte del datore di lavoro *“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”*.

Effetti dell’irregolarità attestata dal DURC

L’art. 1, comma 1175 della L. 296/2006 stabilisce, in primo luogo, che la fruizione dei benefici è subordinata al possesso del DURC. Come chiarito dall’INL nella circolare 3/2017 e nella nota 255/2017/RIS del 17/10/2017, l’assenza del DURC, all’esito dell’invito a regolarizzare emesso dagli Istituti, determina la perdita dei benefici di cui gode l’intera compagine societaria per il

relativo periodo di scopertura, fermo restando che *“una volta esaurito il periodo di non rilascio del DURC l’impresa potrà evidentemente tornare a godere di benefici normativi e contributivi, ivi compresi quei benefici di cui è ancora possibile usufruire in quanto non legati a particolari vincoli temporali”*. Pertanto, il permanere della irregolarità impedisce la fruizione dei benefici fino all’intervenuta attestazione di regolarità con il DURC.

Dichiarazione non commissione illeciti ostativi al rilascio del DURC.

E’ opportuno ricordare che il godimento dei benefici è definitivamente precluso per i periodi indicati (da 3 mesi fino a 2 anni) nell’allegato A) sia del DM 24 ottobre 2007 che del D.M. 30 gennaio 2015. Si tratta di ipotesi di accertamento, con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi (es. ordinanze ingiunzioni non impugnate o sentenze passate in giudicato), delle violazioni, elencate tassativamente, alcune di natura penale e altre di natura amministrativa, aventi incidenza sulla tutela dei lavoratori, e non rileva, tra l’altro, la riabilitazione di cui all’art. 178 del codice penale.

Nella stessa disposizione viene, inoltre, precisato che l’eventuale successiva sostituzione dell’autore dell’illecito (si pensi, ad esempio, alla nomina di un nuovo legale rappresentante in una società di capitali) non rimuove il blocco al rilascio del DURC in quanto, come pure sostenuto dal Ministero del lavoro, *“la sanzione interdittiva esplica la sua efficacia non sul piano soggettivo ma sul piano oggettivo della persona giuridica coinvolta nella violazione”*.

Il Ministero del Lavoro ha previsto l’obbligo per i datori di lavoro di autocertificare, attraverso la presentazione di apposita comunicazione, l’assenza di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi per gli illeciti penali o amministrativi commessi, dopo il 30 dicembre 2007, in materia di tutela delle condizioni di lavoro indicati nell’allegato a) del decreto o il decorso del periodo indicato dallo stesso allegato per ciascun illecito.

Il datore di lavoro si impegna contestualmente a comunicare alla medesima DTL, entro 30 giorni dall’evento, qualsiasi variazione dovesse intervenire rispetto a quanto dichiarato.

L’Inps e gli altri Istituti previdenziali ed assistenziali coinvolti nella procedura di verifica della regolarità contributiva possono richiedere al Ministero del Lavoro l’elenco delle aziende che hanno presentato l’autocertificazione.

Obbligo di applicazione del contratto collettivo.

Al riguardo, il ministero del lavoro ha precisato che la condizione va intesa nel senso che i benefici sono subordinati all’applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi, e non anche della parte obbligatoria di questi ultimi.

La disposizione, infatti, ove interpretata nel senso di imporre l’applicazione anche della parte obbligatoria del contratto collettivo risulterebbe in contrasto con i principi costituzionali di libertà sindacale di cui all’art. 39 della Costituzione, oltre che con i principi di diritto comunitario della concorrenza.

In ordine alle conseguenze derivanti dall'accertamento di violazioni afferenti *"gli altri obblighi di legge ed il 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"*, materia di interesse per il personale ispettivo, l'INL, ha chiarito che le violazioni rilevate in sede ispettiva – anche quando abbiano effetti sull'imponibile previdenziale – rappresentano un mancato rispetto degli "altri obblighi di legge" (art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006), pertanto tali violazioni comportano il recupero dei benefici fruiti limitatamente al lavoratore cui le stesse violazioni si riferiscono e per tutto il periodo in cui si siano protratte. ciò pur a fronte di successive regolarizzazioni.

Il recupero dei benefici fruiti limitatamente al lavoratore cui le stesse violazioni si riferiscono e per tutto il periodo in cui si siano protratte ricorre anche quando l'ispettore accerti violazioni di natura formale e non, che, seppur non determinanti riquantificazioni dell'imponibile previdenziale e quindi addebiti contributivi, -rappresentano, in ogni caso, violazione di obblighi di legge e/o di accordi e contratti collettivi nazionali.

Una volta accertata in sede ispettiva una violazione che, determinando il recupero dei benefici contributivi, comporta un addebito contributivo che costituisce causa di irregolarità al pari delle eventuali altre omissioni eventualmente già accertate in via amministrativa nei confronti del datore di lavoro, il sistema di verifica automatizzata fornisce un esito di irregolarità.

In tal caso l'invito a regolarizzare, ai sensi dell'art. 4 del D.M. 30 gennaio 2015, notificato a cura dell'Istituto titolare del credito accertato, riporterà sia l'omissione accertata dall'ispettore che le altre cause che hanno determinato l'esito automatico di irregolarità.

A tale riguardo, l'INPS, nel Messaggio Hermes n. 4491 del 10/11/2017, ha precisato che il personale ispettivo provvede a comunicare agli uffici amministrativi l'esito degli accertamenti effettuati, dando atto nel verbale degli effetti conseguenti alla mancata regolarizzazione delle omissioni contributive contestate.

Il versamento della contribuzione addebitata nonché la regolarizzazione dell'ulteriore esposizione debitoria/sistemazione delle anomalie dei flussi ovvero la trasmissione degli stessi, ove omessa, che risultino intervenuti prima della definizione dell'esito della verifica di regolarità determineranno l'attestazione della regolarità ma non consentiranno, come specificato, il recupero dei benefici recuperati in sede ispettiva.

Resta fermo che le violazioni degli "altri obblighi di legge" non rilevano solo qualora la relativa regolarizzazione avvenga "prima dell'avvio di qualsiasi accertamento ispettivo".

In sede di regolazione amministrativa della previsione, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in accordo con Inail e Inps, ha provveduto ad

individuare la tipologia, nonché l'elencazione, dei benefici normativi e contributivi la cui fruizione è subordinata, a decorrere dal 1 gennaio 2008, al possesso del DURC.

Ai fini dell'attivazione del procedimento di verifica di regolarità nel caso che ci occorre, l'art. 3, comma 4 del citato D.M. stabilisce che in presenza di coincidenza tra Istituto previdenziale che rilascia il DURC e quello che ammette il datore di lavoro alla fruizione dei benefici contributivi, l'Istituto stesso verifica la sussistenza delle condizioni di regolarità, nel rispetto dei requisiti richiesti per il rilascio del DURC senza procedere alla sua materiale emissione.

Nell'ottica di attuare economie di gestione è stata realizzata nel 2008 una applicazione che, utilizzando il "Fascicolo Elettronico Aziendale", ha consentito il controllo automatico della regolarità contributiva mensile delle aziende.

La grossa novità è consistita nella evidenziazione in tempo reale delle *omissioni delle denunce e dei versamenti nonché delle irregolarità determinatesi per effetto di atti di accertamento - amministrativi e ispettivi- attraverso la memorizzazione di tali irregolarità nel fascicolo aziendale per consentire all'azienda e al suo intermediario di poter agire in prevenzione rispetto all'esito della rilevazione.*

Il sistema ipotizzato ha consentito il raggiungimento di tre obiettivi:

- la possibilità di far fronte alla mole di richieste di servizio (il durc per agevolazioni interessa una platea di quasi il doppio delle aziende che oggi richiedono il durc)
- gli evidenti risparmi di gestione
- l'avvio di un sistema di controllo in tempo reale del comportamento aziendale

Il Durc, così come voluto dall' art. 1 comma 1175, rimette in gioco l'azienda ogni mese e diventa uno strumento efficace, attraverso la produzione di indicatori sintetici (c.d. Semafori) per dare una attestazione di qualità alle aziende regolari, stimolare le aziende irregolari a sanare le proprie inadempienze e fornire ulteriore apporto all'azione di *Intelligence* svolta dall'Istituto sul territorio.

Infatti, al momento dell'elaborazione della denuncia aziendale, qualora vengano rilevate irregolarità per il mese di competenza, viene emessa una nota di rettifica ex art. 1 che non viene consolidata né azzerata fino all'esito della verifica di regolarità , dopo l'invio con PEC dell'invito a regolarizzare.

Dal c.d. "Durc Interno" al sistema "Durc on line"

L'art. 4, rubricato «*Semplificazioni in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva*», del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78 ha definito una nuova

connotazione, con un chiaro intento semplificativo, al procedimento di formazione del Documento Unico di Regolarità Contributiva.

La semplificazione ha interessato gli adempimenti richiesti alle imprese e alle pubbliche amministrazioni per l'acquisizione del Documento stabilendo che la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS, dell'INAIL e delle Casse Edili, avviene con modalità *esclusivamente* telematiche ed in tempo reale indicando *esclusivamente* il codice fiscale del soggetto da verificare.

La norma ha rinviato ad un decreto (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, dei contenuti e delle modalità della verifica. Nell'ambito dei criteri cui tale provvedimento doveva essere ispirato è stato previsto che "nelle ipotesi di godimento di benefici normativi e contributivi sono individuate le tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro da considerare ostative alla regolarità, ai sensi dell'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

Questa previsione ha segnato l'avvio del processo di allineamento del sistema definito "Durc Interno" che circoscriveva la verifica sulle singole posizioni aziendali e solo rispetto agli adempimenti contributivi dovuti nei confronti dell'Inps, al sistema di verifica automatizzato del Durc On Line varato a decorrere dal 1° luglio 2015.

Le fasi di allineamento hanno avuto avvio dal luglio 2016. L'Istituto ha avviato un'attività di interrogazione del sistema Durc On Line finalizzata alla registrazione dell'esito della verifica automatizzata sul Fascicolo Elettronico Aziendale utilizzando la funzionalità di consultazione dei Durc on Line già presenti sul sistema ed in corso di validità. (è stato previsto l'accensione, esclusivamente lato intranet, di un semaforo di colorazione azzurro ulteriormente specificato con la registrazione degli estremi del Documento prelevato "**Verifica della regolarità richiesta il gg/mm/aaaa- Documento protocollo n.° XXXXXXXX – scadenza validità GG/MM/AAAA**")

Il consolidamento del sistema ha consentito, di pervenire all'allineamento dei sistemi di verifica utilizzati ai fini della definizione della condizione di regolarità, sancita dall'art. 1 comma 1175 legge n. 296/2006, per la fruizione dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e di legislazione sociale a decorrere mese di settembre 2017.

A partire da tale data il controllo delle agevolazioni ha luogo con un'interrogazione diretta nel portale "Durc On Line" operandosi in tal modo una modalità di verifica al pari di qualunque altro soggetto abilitato. L'interrogazione viene attivata per tutte le denunce UNIEMENS, per le quali risultino in stato "emesso" note di rettifica con causale "addebito art. 1, comma 1175, legge 27 dicembre 2006, n. 296" per tutti i periodi fino all'ultimo verificato con il preavviso di DURC interno.

Il passaggio del controllo della regolarità a posteriori della fruizione delle agevolazioni alla verifica della regolarità preventiva.

La Dichiarazione Preventiva Agevolazione (DPA).

Il sistema dei controlli fin qui strutturati ha previsto che l'eventuale gestione del recupero delle agevolazioni avvenga comunque successivamente al momento della concreta fruizione delle agevolazioni denunciate nei flussi mensili Uniemens.

In tal modo il recupero delle agevolazioni viene ad interessare anche periodi temporali talvolta molto ampi che favoriscono l'insorgenza di contestazioni la cui risoluzione spesso richiede interventi di rilavorazione dei flussi fortemente onerosi sia per le aziende ed i loro intermediari sia per le strutture dell'Istituto.

La necessità di incentivare comportamenti virtuosi da parte dei datori di lavoro che attraverso la progressiva diminuzione degli oneri contributivi fruiscono di una riduzione del costo del lavoro con evidenti vantaggi nel sistema delle relazioni economiche ha indotto l'Istituto ad individuare nuove modalità in grado di anticipare il controllo della regolarità contributiva sin dal primo mese in cui l'agevolazione viene indicata nel flusso Uniemens.

Ciò con l'obiettivo di rendere il sistema più efficace sotto il profilo dei controlli e nel contempo, attivando ulteriori forme di sinergie, in particolare, con gli intermediari, dare attuazione piena all'intento di semplificazione che sottende tutto l'attuale impianto della normativa in materia di DURC.

E' stato pertanto elaborato un procedimento nel quale è stato previsto che l'azienda dichiari - nella nuova piattaforma *Dichiarazione Preventiva Agevolazione (DPA)* - la volontà di usufruire di agevolazioni a partire dal mese in cui la stessa ha titolo a fruirle e per tutto il periodo in cui lo stesso titolo permane.

Tale dichiarazione, mediante un modulo telematizzato, dovrà essere effettuata entro il giorno precedente la scadenza del pagamento della denuncia Uniemens che conterrà l'esposizione dell'agevolazione.

La dichiarazione è previsto venga effettuata con riguardo alla matricola aziendale nella quale per il mese considerato verrà denunciata dal datore di lavoro l'agevolazione. In ogni caso la stessa sarà ricondotta al codice fiscale dell'azienda ciò in quanto le regole del Durc on Line prevedono che la verifica di regolarità contributiva debba interessare tutte le posizioni contributive riconducibili al codice fiscale del soggetto verificato.

L'avvenuta trasmissione della dichiarazione determinerà l'avvio in tempo reale dell'interrogazione della piattaforma Durc on Line.

L'esito dell'interrogazione sarà registrato sul sistema DPA e fornirà all'esterno la conferma della legittimità o meno della fruizione dei benefici ai sensi dell'art. 1, comma 1176 della legge n. 296/2006.

Naturalmente, ove si versi in una situazione di mancata dichiarazione, il sistema di Gestione contributiva, in presenza di flusso Uniemens che, a seguito della sua elaborazione, evidenzia almeno una agevolazione, attiverà l'interrogazione alla piattaforma Durc on Line e gestirà l'esito con le medesime modalità sopra descritte.