



Presidenza della Regione  
Ufficio legislativo e legale  
Posizione di Collaborazione e Coordinamento n. 3

Prot. n. 12495 / 43.11.2020 del 14 luglio 2020

**Oggetto:** Applicabilità dell'articolo 2, comma 2, D.M. 30 gennaio 2015 alle II.PP.A.B della Regione Siciliana.

*Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro*

*Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali*

*(rif. nota 8 maggio 2020, n. 13245)*

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento espone di aver riscontrato “*il frequente e persistente ritardo/rifiuto da parte di diversi EE.LL. al pagamento delle rette di ricovero, maturate per l'accoglienza di soggetti anziani autosufficienti e non, in rapporto di convenzione con le II.PP.A.B. della Regione Siciliana, che adducono la mancata regolarità del DURC*”.

Codesto Richiedente osserva in primo luogo che “*la natura di Istituzione Pubblica delle II.PP.A.B. comporta, nei rapporti con altre pubbliche amministrazioni, la inapplicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 478/bis (rectius 48/bis) del D.P.R. n. 602/73, del regolamento adottato con D.M.E.F. n. 40/2008 (verifica Equitalia), come specificato dalla circolare dell'Assessorato Regionale Bilancio e Finanze n. 4 del 17/04/2008 la quale ribadisce l'inapplicabilità della procedura di verifica ai trasferimenti di fondi operati tra enti pubblici o, comunque, appartenenti al settore pubblico allargato*”.

Per gli stessi motivi si ritiene che *“di norma, gli Enti pubblici non si configurino come soggetti per i quali un'altra P.A. abbia l'obbligo di richiedere né di acquisire il DURC”*.

Codesta Amministrazione, nel richiamare le conclusioni cui è pervenuto il MEF, Ragioneria Generale dello Stato nella nota 24 luglio 2009, n. 83994, secondo cui *“il DURC per gli operatori economici deve essere richiesto senza alcuna eccezione anche nel caso di contratti aventi ad oggetto acquisti in economia o di modesta entità con la P.A.”*, afferma che *“in base alla vigente normativa, l'obbligo ricade sui datori di lavoro che siano operatori economici, mentre gli enti pubblici non sono tenuti a richiedere ed acquisire il DURC da un'altra Pubblica Amministrazione”*.

Rappresenta, poi, codesto Dipartimento, sulla base dell'orientamento espresso dal Ministero del Lavoro con la nota 27 ottobre 2014, prot. n. 37/00018031, che *“non sussiste necessità di acquisire il DURC nei casi in cui il trasferimento di risorse tra EE.PP. avvenga in forza di precise disposizioni normative, a meno che non sia diversamente stabilito dalla stessa norma che ha istituito il beneficio o dal procedimento amministrativo che ne disciplina l'erogazione”*.

Riferisce altresì codesta Amministrazione che l'INPS, con messaggio n. 9502 del 9 dicembre 2014, ha evidenziato come il DURC *“debba essere richiesto nei confronti di tutti i beneficiari, anche quando si tratti di soggetti pubblici, nel caso in cui i finanziamenti non possano qualificarsi come semplici trasferimenti di risorse, in quanto subordinati alla presentazione di una specifica progettazione esecutiva o comunque connessi a un'attività progettuale”*.

Codesto Dipartimento non ritiene i suesposti orientamenti *“divergenti”*, atteso che *“il primo affronta una problematica generale, mentre il secondo entra nella fattispecie di finanziamenti comunitari”* ed esprime l'avviso che l'erogazione di contributi da parte della Regione Siciliana alle II.PP.A.B., di cui alla l.r. 26 luglio 1982, n.71 rientri *“a pieno titolo nel trasferimento di risorse fra enti pubblici, in forza di disposizioni normative”*.

Riguardo ai pagamenti effettuati dai Comuni per i servizi socio assistenziali resi in regime di convenzione, ai sensi dell'articolo 20 della l.r. 9 maggio 1986, n. 22 considera necessario valutare *“se è prevalente il riconoscimento pubblico dei due enti, ovvero il rapporto sottostante”*, che attiene alla prestazione di servizio.

Sulla questione viene chiesto il parere di questo Ufficio.

Con nota 25 giugno 2020, n. 11201 è stato chiesto a codesto Dipartimento di voler trasmettere la documentazione sopra citata, ma a tutt'oggi non è pervenuto alcun riscontro.

2. Ai fini della risoluzione della questione posta all'esame dello Scrivente giova procedere preliminarmente alla ricostruzione del quadro normativo rilevante in materia di documento unico di regolarità contributiva (di seguito DURC).

L'istituto del DURC si inserisce tra gli interventi diretti a contrastare l'evasione contributiva, nonché il lavoro nero ed irregolare e, alla luce della constatata efficacia in tale direzione, il legislatore ne ha gradualmente esteso il campo di applicazione con riferimento non solo ai soggetti obbligati a richiederlo, ma anche alle materie oggetto di verifica della regolarità.

L'obbligo di presentazione del DURC, introdotto dall'articolo 2<sup>1</sup> del decreto legge 25 settembre 2002, n. 210 originariamente per le imprese appaltatrici di lavori pubblici, è stato successivamente previsto dall'articolo 86, comma 10, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 anche nell'ambito dei lavori privati dell'edilizia soggetti a denuncia di inizio attività (DIA) e a permesso di costruire. L'articolo 10, comma 7<sup>2</sup>, del decreto legge 30 settembre 2005, n.203, convertito con modificazioni, dalla legge 2

<sup>1</sup> Decreto legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, Art. 2 *“Norme in materia di appalti pubblici”*:

*“1. Le imprese che risultano affidatarie di un appalto pubblico sono tenute a presentare alla stazione appaltante la certificazione relativa alla regolarità contributiva a pena di revoca dell'affidamento.*

*1-bis. La certificazione di cui al comma 1 deve essere presentata anche dalle imprese che gestiscono servizi e attività in convenzione o concessione con l'ente pubblico, pena la decadenza della convenzione o la revoca della concessione stessa...”*

<sup>2</sup> Articolo 10, comma 7, decreto legge 30 settembre 2005, n. 203: *“Per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitari le imprese di tutti i settori sono tenute a presentare il documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266”*.

dicembre 2005, n. 248, ha previsto l'obbligo del DURC per la generalità delle imprese al fine di accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitari.

In seguito, la disciplina del DURC è stata estesa dall'articolo 1, comma 553<sup>3</sup>, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 alle imprese di tutti i settori che accedono ai benefici ed alle sovvenzioni comunitari per la realizzazione di investimenti e dall'articolo 1, comma 1175<sup>4</sup>, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dal 1°luglio 2007, al fine di godere dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, che, secondo l'esplicito dettato normativo, sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del DURC.

Il documento in parola è stato poi richiesto per il rilascio e la verifica annuale dell'autorizzazione all'esercizio di attività di commercio su aree pubbliche (articolo 11-bis, Decreto legge 1 luglio 2009, n. 78), per l'attestazione SOA (Società organismo di attestazione) e l'iscrizione all'Albo fornitori di una pubblica amministrazione (articolo 6, commi 6 e ss. del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante “*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»*”).

Il citato D.P.R. n. 207/2010 è stato abrogato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>5</sup>, recante “*Codice dei contratti pubblici*”, che tuttavia ha confermato la necessità del requisito della regolarità contributiva degli operatori economici al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione, nonché la relativa permanenza per l'intera durata della procedura.

---

<sup>3</sup> Articolo 1, comma 553, legge 23 dicembre 2005, n. 266: “*Per accedere ai benefici ed alle sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti, le imprese di tutti i settori sono tenute a presentare il documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266*”.

<sup>4</sup> Articolo 1, comma 1175, legge 27 dicembre 2006, n. 296: “*A decorrere dal 1°luglio 2007, 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, fermi restando 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*”.

<sup>5</sup> Articolo 217, comma 1, lett. u) d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

L'articolo 80, comma 4, del citato d.lgs. n. 50/2016 prevede, infatti, l'esclusione dalla partecipazione ad una procedura di appalto dell'operatore economico che abbia commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, intendendosi *“gravi violazioni in materia contributiva e previdenziale quelle ostantive al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC)”*.

Nell'ambito del processo di semplificazione dell'istituto si colloca l'articolo 4 del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, che ha introdotto norme tese alla smaterializzazione del documento, attraverso la verifica della regolarità contributiva con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale ed il successivo Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali 30 gennaio 2015, che ha dato attuazione alla nuova disciplina.

L'articolo 2, comma 2, del citato D.M. 30 gennaio 2015, nello stabilire che il documento PDF generato dall'esito positivo della verifica sostituisce ad ogni effetto il DURC, riassume le ipotesi in cui il rilascio del suddetto documento è previsto:

- per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici, di qualunque genere, compresi quelli di cui all'art. 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell'edilizia;
- per il rilascio dell'attestazione SOA.

Premesso il quadro normativo come sopra delineato, in ordine alla questione prospettata si osserva quanto segue.

In disparte ogni considerazione circa l'effettiva qualificazione giuridica delle II.PP.A.B., le quali possono astrattamente assumere anche personalità giuridica di diritto privato<sup>6</sup>, la natura giuridica di pubblica amministrazione del soggetto destinata-

---

<sup>6</sup> Cfr. pareri Ufficio legislativo e legale n. 92.11.2007, n. 145.11.07 e n. 79.11.2017 e Cassazione Civile, Sezione lavoro 3 gennaio 2019, n. 27.

rio delle erogazioni invero non rileva ai fini della sussistenza dell'obbligo di richiedere il DURC.

Infatti, come evidenziato da codesto Richiedente, l'INPS con il messaggio 9 dicembre 2014, n. 9502 fornisce importanti chiarimenti circa l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di richiedere il DURC prima di procedere all'erogazione agli enti pubblici beneficiari di finanziamenti comunitari.

In particolare, il messaggio fa riferimento alla nota del 27 ottobre 2014, con la quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'Attività Ispettiva ha precisato che, indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto e, quindi, anche nei confronti dei soggetti pubblici, il DURC dovrà essere richiesto nei confronti di tutti i beneficiari, anche se pubblici, nel caso in cui i finanziamenti non possano qualificarsi come semplici trasferimenti di risorse *“in quanto subordinati alla presentazione di una specifica progettazione esecutiva o comunque connessi ad un'attività progettuale”*.

Anche il codice dei contratti pubblici, laddove prevede per gli *“operatori economici”* il requisito della regolarità contributiva ai fini della partecipazione alle procedure di appalto pubblico, impone alle stazioni appaltanti la verifica del DURC anche agli enti pubblici, tenuto conto che per *“operatore economico”*, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. p) del d.lgs n. 50/2016, si intende *“una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi”*.

Pertanto, occorre piuttosto individuare la fonte normativa dalla quale potrebbe scaturire l'obbligo di richiedere il DURC nella fattispecie de qua.

L'articolo 20 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, recante “*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*”, prevede, al comma 1, che “*I comuni, singoli od associati, per la realizzazione dei servizi socio-assistenziali, possono stipulare convenzioni con enti iscritti nell'albo regionale previsto dall'art. 26*”.

La convenzione, che costituisce una delle forme di gestione indiretta per la regolazione dei rapporti nell'area dei servizi socio-assistenziali, è stata definita come “*un atto negoziale, a titolo oneroso redatto in forma scritta <concordato tra Pubblica Amministrazione e una controparte (pubblica o privata) contenente la determinazione consensuale di reciproci impegni assunti mediante la comune sottoscrizione>*”<sup>7</sup>.

Il dibattito dottrinale che si è incentrato sulla natura giuridica dell'istituto ha contrapposto coloro che hanno ricondotto la convenzione nell'ambito dello schema privatistico del contratto<sup>8</sup> ad altri che hanno elaborato la teoria del contratto di diritto pubblico<sup>9</sup>, fino a giungere a chi, negando ogni riferimento contrattuale, ha assimilato l'istituto agli atti amministrativi di natura autoritativa<sup>10</sup>.

Da una disamina del complesso delle disposizioni vigenti, sembrerebbe, per i servizi in convenzione di che trattasi, che l'obbligo di richiedere il DURC scaturisca dall'articolo 2, comma 1 bis, del decreto legge n. 210/2002, a mente del quale la certificazione relativa alla regolarità contributiva “*deve essere presentata anche dalle imprese che gestiscono servizi e attività in convenzione o concessione con l'ente pubblico, pena la decadenza della convenzione o la revoca della concessione stessa*”.

Dal tenore letterale della summenzionata disposizione che, con specifico riferimento “*alle attività in convenzione*”, prevede l'obbligo di presentare il DURC unicamente in capo alle “*imprese*”, si potrebbe ragionevolmente desumere che l'adempimento in

---

<sup>7</sup> “*Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*”, di Annalisa Gualdani in “*Federalismi.it*” - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo 6 giugno 2018.

<sup>8</sup> “*Convenzioni e accordi amministrativi*”, di G. Falcon in Enc. Giur. Treccani, 1989.

<sup>9</sup> “*Diritto amministrativo*”, M.S. Giannini, Milano, Dott. Antonio Giuffrè Editore, 1988, pag. 861 e ss. e Cassazione Civile Sez. Unite 21 febbraio 1987, n. 1872.

<sup>10</sup> Cfr. al riguardo “*Accordi e azione amministrativa*” di G. Manfredi, Torino, 2001.

esame non si estenda alla diversa fattispecie di convenzionamento tra soggetti pubblici.

Tuttavia, trattandosi di una questione interpretativa concernente normativa nazionale, si suggerisce a codesta Amministrazione, al fine di assicurare uniformità di orientamento, di rivolgere il quesito al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, organo deputato a dirimere eventuali dubbi, anche di natura applicativa, che possano insorgere in materia rientrante nella sua competenza.

Nei termini di cui sopra è l'avviso di questo Ufficio.

\*\*\*\*\*

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Cecilia Cassarà\*

F.to Avv. Daniela M. Cellauro\*

L' AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993